

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 35/2020, así como el Voto Particular de la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 35/2020

ACTOR: PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

MINISTRA PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

SECRETARIO: MELESIO RAMOS MARTÍNEZ

Vo. Bo.

MINISTRA

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día quince de noviembre de dos mil veintidós.

VISTOS; para resolver, los autos de la controversia constitucional identificada al rubro; y

RESULTANDO

PRIMERO. Presentación de la demanda. Mediante escrito recibido el cuatro de marzo de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Salvador Juan Ortiz Morales**, quien se ostentó como el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado Libre y Soberano de Baja California, en representación del Poder Judicial de dicha entidad federativa, promovió controversia constitucional en contra del Poder Legislativo del Estado de Baja California, en la que impugnó *“La reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California para crear un artículo 294, aprobado mediante Decreto número 03, de fecha 03 de octubre de 2019, y publicada en el Periódico Oficial del Estado de Baja California Tomo CXXVI, No. 61 de fecha el día (sic) 13 de diciembre de 2019, sección III”*.

SEGUNDO. Conceptos de invalidez. La parte actora hizo valer los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación:

1. Violaciones con potencial invalidatorio (sic) del proceso legislativo. Refiere que la Legislatura del Estado de Baja California, transgredió en perjuicio del Poder Judicial del Estado, su derecho de audiencia, debido proceso y legalidad contenidos en los artículos 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al haber dispensado el trámite legislativo de la norma impugnada; al no turnarla a la Comisión de Dictamen Legislativo correspondiente, así como abstenerse de convocar al Poder Judicial del Estado de Baja California para formar parte de los trabajos legislativos –lo que impidió a dicho Poder ejercer su derecho de audiencia para opinar, discutir y hacerse representar–, aunado a que no se razonó ni justificó que se tratara de un caso de urgente necesidad y de obvia resolución.

Expuso que, en relación con el proceso de creación de normas, éste fue violentado, puesto que convocar al Poder Judicial a participar en la discusión de un proyecto legislativo con asuntos propios de dicho Poder, es una obligación del Congreso del Estado y no una facultad discrecional; máxime al referirse a asuntos relativos a la organización, funcionamiento y competencia del ramo de la administración de justicia.

Afirma, que en la sesión de Pleno del día tres de octubre de dos mil diecinueve, se solicitó la dispensa de trámite; sin embargo, no se emitió ninguna justificación sobre la urgencia de su aprobación, a fin de seguir con los trámites legislativos ordinarios previstos en el orden jurídico estatal. Asimismo, asevera que las Comisiones de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales y de Hacienda y Presupuesto, tuvieron tiempo suficiente para dar el trámite que la ley marca, puesto que se advierte que la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se propone la adición del artículo 294 a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California, se recibió por el Departamento de Procesos Parlamentarios el tres de octubre de dos mil diecinueve; sin embargo, la XXIII Legislatura tuvo conocimiento del asunto, al menos el doce de agosto de dos mil diecinueve. Así, asegura que la urgencia también queda desvirtuada en tanto que la reforma aprobada por el Pleno el tres de octubre de dos mil diecinueve fue publicada hasta el trece de diciembre de dicha anualidad.

2. Violación al principio de independencia judicial en su dimensión individual. Argumenta que el artículo del Decreto cuya invalidez se demanda, así como los artículos transitorios tercero y cuarto, violentan lo dispuesto por los numerales 17, séptimo párrafo y 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al atentar contra la autonomía e independencia del Poder Judicial local, al

excederse en la imposición de obligaciones reglamentarias y cargas más allá de las facultades legislativas. Para ello, relaciona diversas disposiciones normativas tanto nacionales como internacionales, que a su parecer fueron transgredidas.

Enfatiza que la violación constitucional se contextualiza en tres¹ (sic) vertientes principales:

- i. La medida es desigual, inequitativa y desproporcionada al establecer las formas y condiciones de entrega del haber de retiro a los jueces y por ende no garantiza que los jueces tengan acceso a una vida digna, así como a las garantías de seguridad social en su vertiente de cobertura médica integral para el beneficiario y sus acreedores alimentarios. Que no se respetó la irreductibilidad de los emolumentos a los que tiene derecho todo juzgador, ya que el Decreto cuya invalidez se reclama obliga a que sólo con las aportaciones de los jueces (descuentos de su remuneración mensual) se costeen las percepciones por concepto de haber de retiro que percibirán por dos años; aunado que no se otorgó en dicha regulación previsiones de seguridad social como lo es el seguro médico posterior a la conclusión del cargo.

Que en ese sentido el legislador estatal se limitó a establecer un sistema de ahorro obligatorio para los jueces del Poder Judicial del Estado. Es decir, impidió que el Estado de Baja California cumpla con su obligación de asignar recursos presupuestales.

Que de la lectura del artículo que impugna, se advierte que el monto será entregado a los funcionarios jurisdiccionales; sin embargo, no garantizan que tengan acceso a una vida digna, puesto que el haber de retiro que se contempla, se aleja de los lineamientos que la Primera Sala de este Alto Tribunal ha determinado.

- ii. Se impone la obligación al Consejo de la Judicatura de expedir el Reglamento del Haber de Retiro de los Jueces del Poder Judicial del Estado y que éste se apruebe por mayoría calificada, lo que, dice, se traduce en exceso e invasión de esferas competenciales, ya que sólo le corresponde a dicho órgano (Poder Judicial), la forma y términos en que se aprueban sus reglamentos y acuerdos; vulnerándose en el caso concreto la prohibición a la no dependencia –principio que implica que un Poder impida a otro, de forma antijurídica, tomar decisiones o actuar de manera autónoma–, que se desprende del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO. Artículos constitucionales que se aducen violados. Los preceptos 1; 14, segundo párrafo; 16, primer párrafo, 17; 116, fracción III y 127, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO. Trámite. Por acuerdo de cinco de marzo de dos mil veinte, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, asignándole el número 35/2020; y, con fundamento en los artículos 24 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81, párrafo primero, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó turnar el expediente a la Ministra **Norma Lucía Piña Hernández** para que instruyera el procedimiento correspondiente.

QUINTO. Admisión. Por auto de diecisiete de marzo de dos mil veinte, la Ministra instructora reconoció personalidad al promovente para actuar en representación legal del Poder Judicial del Estado de Baja California; admitió a trámite la controversia constitucional; tuvo por designados delegados y por ofrecidas las pruebas documentales que se exhibieron con la demanda; tuvo como autoridad demandada al **Poder Legislativo del Estado de Baja California**, y respecto de los actos cuya invalidez se reclama, en suplencia de la queja, tuvo como demandados al **Poder Ejecutivo** y al **Secretario de Gobierno** de la citada entidad; se ordenó el emplazamiento de los demandados otorgándoles el plazo legal correspondiente para que formularan su contestación de demanda. Asimismo, dio vista con la demanda a la **Fiscalía General de la República** y a la **Consejería Jurídica del Gobierno Federal**, a fin de que manifestaran lo que a su interés conviniera.

SEXTO. Contestación de la demanda por parte del Poder Legislativo. Mediante escrito recibido el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, **Eva Griselda Rodríguez** y **María Luisa Villalobos Ávila**, quienes se ostentaron como Presidenta y Secretaria, respectivamente, de la Mesa Directiva de la XXIII Legislatura Constitucional del Congreso del Estado de Baja California, en representación del Poder Legislativo de dicha entidad, contestaron la demanda, en la que manifestaron medularmente lo siguiente:

¹ En realidad, sólo señala dos aspectos.

Causas de improcedencia.

Solicitaron que fueran examinadas de oficio, de conformidad con lo establecido por el artículo 19, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Respecto al primer concepto de invalidez.

Sostuvieron que en el Estado de Baja California, el proceso legislativo se encuentra plasmado en los artículos 29, 30 y 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; así como en los numerales 116, 118, 119 y 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California; que del dispositivo 119 de la mencionada Ley Orgánica se desprende la figura de la dispensa de trámite ordinario, para así pasar directamente a discusión y votación ante el Pleno del Congreso del Estado. Y que, en el caso concreto, en la sesión de tres de octubre de dos mil veinte se solicitó dicha dispensa, dada la existencia de una sentencia de amparo que obligaba al Congreso de ese Estado a legislar sobre el tema del haber de retiro para jueces del Poder Judicial de la entidad, la cual fue aprobada –la dispensa– por unanimidad. Y que, en ese sentido, no existe violación al proceso legislativo respecto de la indebida motivación para dispensar el trámite legislativo.

Asimismo, explicaron que se realizaron diversos actos por parte de la Comisión de Gobierno, Legislación y Puntos Constitucionales y de Hacienda, tendentes a cumplimentar la resolución federal; que se solicitaron opiniones a diversas autoridades respecto de la viabilidad y solución del tema; y que se fueron señalando todas y cada una de las opiniones resultantes y motivaciones que culminaron en el texto de la creación del artículo 294 propuesto.

Por otra parte, afirmaron que la falta de convocatoria del Poder Judicial del Estado de Baja California, estuvo plenamente justificada, dada la existencia de la dispensa del trámite. Sin embargo, aclararon que la parte actora únicamente participa en el procedimiento legislativo con voz dentro de las comisiones y no con voto; y que no obstante, dicha autoridad judicial sí tuvo intervención dentro del proceso legislativo, toda vez que por oficio número **PCG/007/2013** se solicitó al Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California, para que emitiera opinión respecto de la viabilidad de la ejecución del haber de retiro para jueces, el cual fue debidamente contestado por el Presidente, en el que no manifestaron ninguna de las consideraciones que ahora señalan como conceptos de invalidez.

Respecto a lo vertido por la accionante de que la legislatura tuvo el tiempo suficiente para realizar el trámite ordinario, sostuvieron que la presentación de la iniciativa ante el Pleno del Congreso, obedece a momentos diferentes, los cuales en una primera etapa se recibió el requerimiento y posteriormente se aprobó que la Comisión de Gobierno, Legislación y Puntos Constitucionales y de Hacienda, tomara conocimiento del asunto; segundo, la realización de trabajos dentro de la propia comisión para recabar información del tema y una vez obtenida, se procedió al proceso de elaboración de la iniciativa presentada; y, tercero, el proceso ordinario que es el que reclama el promovente que no se llevó a cabo.

Por último, afirmó que no es injerencia del Poder Legislativo la publicación del Decreto en el Periódico Oficial del Estado de Baja California.

Respecto al segundo concepto de invalidez.

Negaron que en la norma impugnada, cuya invalidez se reclama, exista una disposición que atente contra la autonomía e independencia del Poder Judicial, ya que dicho numeral tiene como finalidad atender la omisión legislativa en el supuesto del haber de retiro de los jueces, tal como fue ordenado por el titular del Juzgado Octavo de Distrito con residencia en la Ciudad de Ensenada, en cumplimiento a la resolución dictada por el Cuarto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito en el amparo en revisión 393/2018.

Sostuvieron que para establecer el esquema precisado en el artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California, se solicitó a la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado, la viabilidad financiera relativa a la creación del haber de retiro de los jueces del poder judicial de dicha entidad, y esa Secretaría especificó que el haber de retiro debía ser autofinanciable mediante un fideicomiso dentro de la propia autoridad judicial y que no formara parte del subsidio estatal ordinario que aporta el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California en el presupuesto de egresos; asimismo, se buscó la opinión de la Auditoría Superior de la entidad, respecto a la viabilidad financiera para la ejecución del haber de retiro de los jueces del Poder Judicial de ese Estado, la cual precisó que el proyecto de ley o decreto que deba ser sometido a la votación del Pleno de esa legislatura, debía incluir en su dictamen la estimación del impacto presupuestario, constituyendo un acto preliminar a la emisión de las normas que constituyen el objeto de cumplimiento de la ejecutoria de amparo, correspondiéndole la ejecución al Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, por conducto de la Secretaría de Planeación y Finanzas.

Estimaron importante destacar que el Poder Judicial de la entidad, celebró un contrato de fideicomiso irrevocable para la creación de un fideicomiso de retiro para magistrados numerarios del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, el cual se encuentra extinto.

Así, resaltaron entre otras cuestiones, que al analizar el esquema para establecer el haber de retiro para los jueces, el Pleno del Congreso del Estado de Baja California, analizó el contenido y alcance del principio de independencia de magistrados y jueces, lo cual se logra a través de la creación de condiciones de seguridad y estabilidad en el empleo. Aunado a que se allegaron de elementos para conocer la situación respecto al retiro escalonado de los jueces. Por otra parte, afirman que sí fue considerado lo dispuesto en el artículo 62 de la Constitución local; aseveraron que el haber de retiro es un derecho y no un privilegio; que en el tema fue considerado que tal derecho –el haber de retiro– se debe interrumpir en el caso de que el juez retirado se incorpore a cualquier encargo, empleo o comisión en cualquier rama de la administración pública que le genere una percepción derivada del presupuesto público.

Argumentan que, en el caso, la obligación por parte del Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California de expedir la reglamentación correspondiente, fue con base y conforme a la Ley de Disciplina Financiera y la opinión de la Auditoría Superior del Estado, que además dicha autoridad es la que deberá gestionar la viabilidad financiera correspondiente ante la Secretaría de Planeación y de Finanzas del Gobierno del Estado de Baja California, sobre la base de que el fondo correspondiente sea autofinanciable y no forme parte del subsidio estatal ordinario que aporta el Poder Ejecutivo al Poder Judicial de la entidad; máxime que dicho Consejo de la Judicatura del Estado, aprobó el reglamento del artículo 293 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California que regula el haber de retiro para los magistrados.

Finalmente, sostienen que el carácter de intransferible es en razón a que es un derecho personalísimo, que no incluye terceras personas ya sea por voluntad o por sucesión, y que por cuanto hace al principio de irreductibilidad del salario o emolumentos es aplicable el criterio jurisprudencial P./J. 27/2012 (10a).²

SÉPTIMO. Contestación de la demanda por parte del Poder Ejecutivo. Por escrito recibido el once de enero de dos mil veintiuno, **Amador Rodríguez Lozano**, quien se ostentó como **representante del Poder Ejecutivo y como Secretario General de Gobierno del Estado de Baja California**, contestó la demanda, en la que manifestó substancialmente lo siguiente:

Causas de improcedencia.

Alegó que el Poder Judicial del Estado de Baja California carece de interés legítimo para promover la controversia constitucional, en tanto no es la vía idónea para asumir la defensa de los intereses de particulares o de sus derechos humanos.

Respecto al primer concepto de invalidez.

Asevera que contrario a lo afirmado por el Poder Judicial accionante, sí se siguió el proceso legislativo, observando las particularidades especiales del caso que motivaron la dispensa de trámite del envío a comisiones para que se presentara la iniciativa de manera directa, se discuta y se vote en la misma sesión, conforme a lo previsto en el artículo 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California y lo dispuesto por el diverso 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, que establece que en los casos de urgencia notoria calificada por mayoría de votos de los diputados presentes –en el caso particular por unanimidad– el Congreso del Estado puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos.

Así, sostiene que sí se justificó la urgencia de dispensa de trámites legislativos, en virtud de que la norma debía expedirse para dar cumplimiento a una ejecutoria de amparo, y que, con la dispensa fundada y motivada, era jurídicamente improcedente que la comisión legislativa diera vista al Tribunal Superior de Justicia del Estado; para ello trae a contexto lo sostenido por este Alto Tribunal en la tesis de jurisprudencia P./J. 33/2007.³

Respecto al segundo concepto de invalidez.

En este apartado, explica que el haber de retiro es una prestación económica de previsión social que se le entrega a determinados servidores públicos, normalmente en una exhibición con motivo de su retiro, el cual debe estar expresamente previsto en una norma materialmente legislativa para que su otorgamiento sea

² De rubro: "IRREDUCTIBILIDAD DE LOS SALARIOS DE MAGISTRADOS Y JUECES LOCALES. ESTE PRINCIPIO SE CIRCUNSCRIBE A LOS RUBROS QUE FORMAN PARTE DEL CONCEPTO "REMUNERACIONES" A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 127, FRACCIÓN I, CONSTITUCIONAL, POR LO QUE NO ES EXTENSIVO AL HABER DE RETIRO".

³ De rubro: **PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONDICIONES PARA QUE PUEDA ACTUALIZARSE LA URGENCIA EN LA APROBACIÓN DE LEYES Y DECRETOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).**

constitucionalmente válido. Que conforme a lo establecido en el artículo 116, fracción III, antepenúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados gozan de autonomía para decidir sobre la integración y funcionamiento de los poderes judiciales, siempre y cuando se respete la estabilidad e inamovilidad en el cargo y se asegure la independencia judicial, para ello, establece que se deben seguir diversos parámetros, entre los que destaca que en caso de que el periodo de nombramiento no sea vitalicio, al final de éste –el periodo– puede otorgarse un haber de retiro, el cual determinarán los Congresos Estatales.

Así, refiere que el haber de retiro no contempla bases o lineamientos para su otorgamiento, así como tampoco existen parámetros, por lo que la forma en que se fijen las bases, mecanismos, esquema, cuantía, periodicidad o condiciones para el otorgamiento, está sujeta a la libertad de configuración normativa de las entidades federativas, conforme a lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Agrega que al prever la norma impugnada un haber de retiro contribuye a la tutela efectiva del principio de independencia judicial previsto a favor del Poder Judicial, en tanto se les provee de estabilidad en el ejercicio de sus cargos. Puntualiza que el haber de retiro no tiene por objeto que los jueces tengan cobertura de servicio médico, por el contrario, es una retribución monetaria que los servidores públicos –jueces– habrán se percibir al retirarse del cargo.

Por otra parte, aduce que el concepto del haber de retiro está claramente diferenciado del significado de la remuneración; y que en ese sentido no comparte la regla de irreductibilidad constitucional de las remuneraciones de los jueces.

Explica que el legislador consideró financieramente viable que el haber de retiro se previera bajo un esquema autofinanciable durante cada ejercicio fiscal con aportaciones de los beneficiarios, con ingresos del Poder Judicial y no del subsidio estatal ordinario.

Afirma que, contrario a lo expuesto por el Poder Judicial accionante, la facultad reglamentaria otorgada al Consejo de la Judicatura, fortalece las garantías institucionales de autonomía e independencia, ya que una de las principales características de los órganos estatales que deben actuar con total independencia, consiste en crear su propia legislación.

OCTAVO. Opiniones. Ni la Fiscalía General de la República ni la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, emitieron opinión alguna.

NOVENO. Audiencia. Substanciado el procedimiento en este asunto, el veinticinco de febrero de dos mil veintiuno se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas ofrecidas, no presentaron alegatos las partes y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1° de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se trata de una controversia constitucional en la que el representante del Poder Judicial del Estado de Baja California, – Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California– impugna una norma de carácter general emitida por el Poder Legislativo de dicha entidad.

SEGUNDO. Oportunidad. La demanda fue presentada por el Poder Judicial del Estado de Baja California dentro del término que prevé el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ese precepto establece:

“Título II

De las Controversias Constitucionales

(...)

Artículo 21. *El plazo para la interposición de la demanda será:*

(...)

II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y (...)

Como se ve, el precepto recién transcrito señala que tratándose de la impugnación de normas generales, el plazo para la interposición de la demanda de controversia constitucional será de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación.

Dicho término de **treinta días** deberá contabilizarse en **días hábiles**, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la citada ley reglamentaria, que dispone:

“Artículo 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;

II. Se contarán sólo los días hábiles, y

III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En ese sentido, si en el caso el **Decreto 03 por el que se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California para adicionar el artículo 294** fue publicado en el Periódico Oficial de ese Estado el **13 (trece) de diciembre de 2019 (dos mil diecinueve)**; lo cual se tiene por demostrado en atención a que es un hecho notorio; entonces el término de treinta días hábiles para promover la controversia constitucional respectiva inició a partir del día dos (02) de enero de dos mil veinte (2020) y feneció del catorce (14) de febrero de ese año.

Lo anterior, sin contabilizar los días catorce y quince de diciembre de dos mil diecinueve; cuatro, cinco, once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco, veintiséis de enero de dos mil veinte; uno, dos, ocho y nueve de febrero de dos mil veinte; porque fueron sábados y domingos, respectivamente. Tampoco se contabilizan los días dieciséis a treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve por corresponder a periodo vacacional (periodo de receso) de este Alto Tribunal; ni los días uno de enero, así como tres y cinco de febrero de dos mil veinte por haber sido inhábiles.

En este orden de ideas, si el Poder Judicial del Estado de Baja California presentó su demanda de controversia constitucional el día **trece de febrero de dos mil veinte, ante el servicio postal mexicano (Correos de México)** tal y como se desprende del sobre que obra a foja 123 del cuaderno relativo a esta controversia constitucional, entonces **es claro que dicha demanda se presentó de manera oportuna.**

Lo anterior, de conformidad con el artículo 8 de la mencionada Ley Reglamentaria que es de la literalidad siguiente:

“Artículo 8o. Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. **En estos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes.**”

TERCERO. Legitimación activa. A continuación, se procede a analizar la legitimación de la parte actora, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,⁴ establecen que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen estén facultados para representarlo.

⁴ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y

IV. El Procurador General de la República.

Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

(...) El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.

En ese tenor, la demanda fue suscrita por el Magistrado **Salvador Juan Ortiz Morales**, en su carácter de representante del Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de Baja California, al ostentar el encargo de Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de dicha entidad, lo que acreditó con la copia certificada del acta número mil setecientos setenta y dos, correspondiente a la sesión extraordinaria del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, celebrada el siete noviembre de dos mil diecisiete, en donde se puede apreciar que fue electo para ocupar dicho cargo por un periodo de tres años y que tomó la protesta de ley respectiva, por lo tanto, se encuentra legitimado.

Consecuentemente, de conformidad con los artículos 57, párrafos primero y tercero, y 64, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California (preceptos legales vigentes a la fecha de presentación de la demanda) —actualmente artículo 57, párrafos primero y sexto—⁵ establecen que el Poder Judicial del Estado de Baja California, se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, Juzgados de Primera Instancia, Juzgados de Paz y Jurados; asimismo que **la representación de dicho poder estará a cargo del Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado**, el cual se elegirá y desempeñará sus funciones de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California; de ahí que se determine que **Salvador Juan Ortiz Morales** tiene legitimación para promover la presente controversia; además de que el Poder Judicial del Estado de Baja California es uno de los entes legitimados para promover una controversia constitucional en términos del artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal.

Cabe precisar, que el veintinueve de septiembre de dos mil veinte, el Magistrado **Jorge Ignacio Pérez Castañeda** se apersonó en el presente medio de control de constitucionalidad en su carácter de actual Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California, personalidad que acreditó con el acta número mil novecientos cuarenta y dos, correspondiente a la sesión extraordinaria del cuatro de agosto de dos mil veinte, en donde se puede apreciar que fue electo para ocupar dicho cargo por un periodo de tres años y que tomó la protesta de ley respectiva, por lo tanto, también se encuentra legitimado.

CUARTO. Legitimación pasiva. Se procede al análisis de la legitimación de las demandadas, en atención a que es una condición necesaria para la procedencia de la acción consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley para satisfacer la pretensión de la demanda en caso de que resulte fundada.

De conformidad con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la materia, tienen el carácter de autoridades demandadas en esta controversia constitucional los **Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Baja California**, así como el Secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo de dicha entidad.

Ahora, el **Poder Ejecutivo del Estado de Baja California** y el **Secretario General de Gobierno** de dicho poder acudieron a esta instancia de control constitucional representados por **Amador Rodríguez Lozano**, quien se ostentó como representante del Poder Ejecutivo y como Secretario General de Gobierno del Estado de Baja California, lo que acreditó con la copia certificada de su nombramiento.

El artículo 52, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California,⁶ en relación con el numeral 26, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California⁷ y el diverso 6, fracción XXIII, del Reglamento Interno de la Secretaría General de Gobierno del

⁵ **Artículo 57.** El Poder Judicial del Estado se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, Juzgados de Primera Instancia, Juzgados de Paz y Jurados.
[...]

La representación del Poder Judicial estará a cargo del Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado, el cual se elegirá y desempeñará sus funciones de acuerdo a lo que señale la Ley.

⁶ Artículo 52.- Son atribuciones del **Secretario General de Gobierno**:

[...]

III.- Las demás que le confiera la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California.

⁷ Artículo 26.- La Secretaría General de Gobierno, además de las atribuciones previstas por la Constitución del Estado, será responsable de atender la política interior del Estado, así como fortalecer y conducir las relaciones con los Poderes Legislativo y Judicial, así como la relativa a los Ayuntamientos y los Poderes Federales, ejecutando acciones que garanticen la gobernabilidad, la paz social, el respeto a los derechos humanos, la inclusión social y la igualdad de género, teniendo para tales efectos las siguientes atribuciones y obligaciones:

[...]

VIII. Asistir y representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado, en las acciones y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (sic);

Estado de Baja California⁸ establecen que la **Secretaría General de Gobierno**, entre otras facultades, representará jurídicamente al Ejecutivo del Estado de Baja California en los juicios y procedimientos en que sea parte y, en lo que aquí corresponde, en las controversias constitucionales.

En ese sentido, quien signa la contestación de demanda cuenta con la **representación del Poder Ejecutivo y como Secretario General de Gobierno** tiene legitimación pasiva para intervenir en esta controversia constitucional.

En representación del **Poder Legislativo** del Estado de Baja California comparecieron las diputadas **Eva Griselda Rodríguez y María Luisa Villalobos Ávila**, quienes se ostentaron como Presidenta y Secretaria, respectivamente, de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Baja California, lo que acreditaron con copia certificada del acta de sesión previa del Congreso del Estado de treinta de noviembre de dos mil veinte, donde consta la elección de la Mesa Directiva que conducirá los trabajos del segundo periodo ordinario de sesiones correspondiente al segundo año de ejercicio constitucional de la Vigésima Tercera Legislatura del Estado de Baja California, en la cual, se puede apreciar que fueron electas para ocupar tales cargos por el periodo comprendido del uno de diciembre de dos mil veinte al treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno.

De conformidad con el artículo 13 de la Constitución Política local,⁹ el Poder Legislativo se deposita en el Congreso del Estado y su representación, por disposición del diverso 38 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California,¹⁰ recae en el Presidente y Secretario de su Mesa Directiva; por lo tanto, dichas funcionarias cuentan con facultades para contestar la demanda en representación del Poder Legislativo del Estado de Baja California.

QUINTO. Fijación de la materia de impugnación. De acuerdo a la lectura íntegra de la demanda de controversia constitucional, se advierte que el Poder Judicial del Estado de Baja California, (a través del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Baja California y del Consejo de la Judicatura Federal de ese Estado), impugna: **El Decreto 03 publicado en el Periódico Oficial de Baja California el 13 de diciembre de 2019 por el cual el Poder legislativo de esa entidad federativa reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California, a fin de adicionar el artículo 294 de esa legislación.**

Ese precepto 294 adicionado, es de la literalidad siguiente:

“DECRETO No. 03

Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California para crear un artículo 294, para quedar como sigue:

Artículo 294. *Al retirarse del cargo los Jueces del Poder Judicial que hayan alcanzado los setenta años de edad o completado los quince años en el ejercicio del encargo o que les haya sobrevenido una incapacidad física que les impida seguir en la función, tendrán derecho a recibir un haber de retiro, el cual tendrá carácter de intransferible, con una duración de dos años contados a partir del día siguiente al último día en que hayan estado en funciones, mismo que no será mayor al cincuenta por ciento de la última percepción que recibió como Juez del Poder Judicial del Estado.*

El Consejo de la Judicatura expedirá el Reglamento del Haber de Retiro de los Jueces del Poder Judicial del Estado, donde se determine el esquema, cuantía y condiciones para su entrega, el cual deberá ser aprobado por las dos terceras partes de sus integrantes.

En el Reglamento del Haber de Retiro, se deberá contemplar la creación de un Fondo autofinanciable para el otorgamiento de este, en el que, mediante estudios de índole actuarial contable realizados a solicitud y patrocinio del Poder Judicial, y previa opinión de viabilidad financiera de la autoridad facultada para su emisión en su caso, se establecerá la determinación del esquema de aportaciones económicas por parte de los Jueces para cubrir y tener derecho al Haber de Retiro.

⁸ “Artículo 6.- Corresponde al Secretario el ejercicio de las facultades y obligaciones siguientes:

[...]

XXIII. Representar al Ejecutivo del Estado en las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;”

⁹ Artículo 13.- El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una Asamblea de representantes del pueblo, que se denomina Congreso del Estado.

¹⁰ Artículo 38.- Al órgano de gobierno, denominado Mesa Directiva, le corresponde la conducción del Congreso, que es ejercida por su Presidente y Secretario quienes tendrán la representación legal del Congreso ante todo género de autoridades.

El Juez que haya sido removido de su cargo, en términos de lo dispuesto por el párrafo sexto inciso d) del artículo 58 de la Constitución Política del Estado libre y Soberano de Baja California o por resolución judicial, no tendrá derecho al haber por retiro.

El Juez del Poder Judicial del Estado que sometido al procedimiento de ratificación no fuere ratificado, o solicite su retiro voluntario, no tendrá derecho al haber de retiro, pero podrá solicitar la devolución de las aportaciones retenidas durante el tiempo que duró en el cargo.

TRANSITORIOS

PRIMERO. La presente reforma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Baja California.

SEGUNDO. El Consejo de la Judicatura, deberá expedir el Reglamento relativo al Haber de Retiro, dentro de un término de 60 días posteriores a la entrada en vigor de la presente reforma.

TERCERO. La expedición de la Reglamentación deberá establecer el monto de las aportaciones que deberán hacer los Jueces del Poder Judicial del Estado al Fondo correspondiente sin excepción alguna y establecerá en su caso el mecanismo para compensar las aportaciones de los años en que no lo hubieren hecho.

CUARTO. El Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado deberá gestionar en su momento la viabilidad financiera ante la autoridad correspondiente sobre la base de que el Fondo para el pago del Haber de Retiro de los Jueces del Poder Judicial del Estado sea autofinanciable y no dependa del subsidio estatal ordinario que aporta el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado y no genere endeudamiento de ninguna especie."

SEXTO. Causales de improcedencia. Previo a analizar la constitucionalidad de las normas impugnadas, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe estudiar las causas de improcedencia hechas valer, así como, en su caso, las que advierta de oficio; ello con fundamento en los artículos 19 y 20 de la Ley Reglamentaria.¹¹

Ahora bien, en su ocurso de contestación, el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California hizo valer como causa de improcedencia la falta de interés legítimo del Poder Judicial de ese Estado para promover la presente controversia constitucional.

Lo anterior, pues a decir de ese demandado, la controversia constitucional no es la vía idónea para que el Poder Judicial actor lleve a cabo la defensa de los intereses de los particulares.

Al respecto, el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California abundó diciendo que de los conceptos de invalidez que formuló la parte actora resulta evidente que no se reclaman violaciones o afectaciones en sus atribuciones, sino que sólo se hacen valer violaciones a los derechos de los juzgadores del Estado de Baja California. Por lo que, dice, ello evidencia que sólo existe un interés simple del actor, no así una posible afectación a su esfera de competencias.

Esa parte demandada concluye diciendo que en el caso no existe una invasión a la esfera competencial del Poder Judicial del Estado de Baja California y ello se traduce en una ausencia de interés legítimo para promover la presente controversia constitucional.

Tal alegación de improcedencia debe **desestimarse**, ya que implica hacer un pronunciamiento sobre la **naturaleza de los conceptos de invalidez** que se hacen valer; asimismo, conllevaría efectuar pronunciamientos relativos a si con la emisión del Decreto impugnado se puede generar o no una posible violación a la autonomía e independencia del Poder Judicial estatal; **lo cual constituye un tema que debe resolverse mediante el análisis de fondo que efectúe esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Por ende, dado que la alegación de improcedencia que hace la demandada **es un aspecto que, evidentemente, atañe al estudio de fondo** no así a un aspecto de procedencia de la controversia constitucional, **debe desestimarse.**

¹¹ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; II. Contra normas generales o actos en materia electoral; III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez; IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio. (...)"

Esto último, encuentra sustento en la jurisprudencia, P./J. 92/99, de la literalidad siguiente:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.”

Por tanto, al no advertirse de forma oficiosa diversa causal de improcedencia, a continuación, se dará respuesta a los conceptos de invalidez.

SÉPTIMO. Estudio de fondo.

Apartado A. Estudio de la violación al proceso legislativo.

El Poder Judicial del Estado de Baja California aduce que la norma controvertida debe ser declarada inválida, en tanto que en su emisión el Congreso de esa entidad incurrió en vicios en el proceso legislativo con potencial invalidante.

La parte actora alega que, en el caso, el proceso legislativo se llevó a cabo en contravención al contenido de los artículos 29, 30 y 31 de la Constitución y 116, 118 y 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, ambas del Estado de Baja California.

Lo anterior pues, a decir de la parte accionante, la iniciativa que culminó en el Decreto por el que se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California para crear un artículo 294, **no fue turnada a la Comisión de Dictamen Legislativo correspondiente** y, además, **se soslayó convocar al Poder Judicial del Estado al menos con cinco días de anticipación a la fecha de la sesión en que se discutiría la iniciativa de reforma, y así pudiera participar en los trabajos legislativos, en términos del artículo 30 de la Constitución local.**

El Poder Judicial actor abunda diciendo que si bien es cierto que tanto la Constitución local como la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California prevén la posibilidad de dispensar trámites legislativos en la aprobación de las leyes y decretos; también lo es que ello sólo está permitido en los casos en que exista urgencia notoria calificada por mayoría de votos de los diputados presentes, para lo cual forzosamente deberá acreditarse en términos del artículo 119, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, lo siguiente:

- La existencia de **determinados hechos que generen una condición de urgencia** en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto.
- Que de no realizarse traería **consecuencias negativas para la sociedad.**
- Asimismo, **la condición de urgencia deberá evidenciar la necesidad de omitirse los trámites parlamentarios correspondientes**, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos.

Dichos requerimientos para dispensar los trámites legislativos, a decir de la parte actora, no se encuentran satisfechos y ello deriva en la invalidez del **Decreto por el que se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California para crear un artículo 294.**

En este primer concepto de invalidez, la parte actora destaca que no existía una justificación válida para dispensar los trámites legislativos relacionados con la adición al artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California, debido a que el Congreso local contó con tiempo suficiente para dar el trámite ordinario a la iniciativa correspondiente, el cual **incluía el convocar al Poder Judicial del Estado cuando menos con cinco días de anticipación a la sesión en que habría de discutirse el proyecto de reforma.**

Lo anterior, dice, debido a que la XXIII Legislatura tuvo conocimiento de la necesidad de legislar respecto al **haber de retiro de los jueces locales** desde el 12 de agosto de 2019; la iniciativa fue presentada hasta la sesión de 03 de octubre de 2019 y el Decreto respectivo no fue publicado sino hasta el 13 de diciembre de ese año. De ahí que, a decir del Poder Judicial actor, el Congreso Local no puede alegar que no tuvo el tiempo necesario para seguir el proceso legislativo ordinario ni que se encontraba en una situación de urgencia que daba lugar a dispensar los trámites legislativos respectivos.

El actor culmina este concepto de invalidez diciendo que en el caso era necesario que, en términos de lo dispuesto en el artículo 30 de la Constitución Local, se respetara la atribución que se le confiere al Poder Judicial de participar con voz en los trabajos legislativos que dieron origen a la adición del artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California; pues se trata de la **adición** de una norma jurídica relacionada con el **haber de retiro** de los jueces de ese Poder. Por ende, expone, dado que la iniciativa era de su interés en tanto se refería a asuntos relativos a la organización, funcionamiento y competencia, se debió respetar la norma de la Constitución Local que busca garantizar su participación en las deliberaciones legislativas correspondientes.

Este motivo de invalidez es sustancialmente fundado.

Previo a demostrar este aserto, es necesario precisar que la jurisprudencia de este Tribunal Pleno, en relación con el análisis de **violaciones cometidas durante el desarrollo de los procedimientos legislativos**, ha sido consistente en señalar que **no todas las violaciones –procedimentales– son aptas para provocar la invalidez de las normas que de ellos deriven, sino sólo aquellas que trasciendan de modo fundamental a las mismas.**¹²

Así, el estudio de las violaciones al procedimiento legislativo debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa para, desde esa perspectiva, vigilar el cumplimiento de **dos principios** en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidante de esas irregularidades procedimentales:

- a) El de **economía procesal**, que atiende a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales **cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada** y, por tanto, a no otorgar efecto invalidante a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto; y
- b) El de **equidad en la deliberación parlamentaria**, que apunta, por el contrario, a la **necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria** que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.¹³

Además, para determinar si una violación al proceso legislativo tiene potencial invalidante **siempre debe evaluarse el procedimiento legislativo en su integridad, así como la gravedad de la violación.**

Este Alto Tribunal ha señalado que los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que **la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable**, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios.

En este contexto, se insiste, la evaluación del cumplimiento de los estándares antes mencionados debe hacerse atendiendo a las particularidades de cada caso concreto.

Por ende, a continuación, se procede a analizar:

1. Si **existieron violaciones** en el proceso legislativo que dio origen al **Decreto por el que se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California para adicionar el artículo 294** que ahora se impugna; y,
2. De ser afirmativa la respuesta al problema jurídico anterior, se debe determinar si esas violaciones son de una **intensidad relevante** que tenga como consecuencia la declaración de **invalidez** del Decreto impugnado.

¹² Véase la jurisprudencia P./J. 94/2001, que dice: “**VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.** Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario.” (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, Agosto de 2001, página 438)

¹³ Véase la tesis P. XLIX/2008, de rubro: “**FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.**”

En aras de analizar si la adición de la normativa impugnada es acorde con las formalidades del proceso legislativo, deben tenerse en cuenta las disposiciones constitucionales y legales que rigen aquél en el Estado de Baja California.

Los artículos 28 a 35 de la Constitución Política del Estado de Baja California, establecen:

“CAPITULO III.

DE LA INICIATIVA Y LA FORMACION DE LAS LEYES Y DECRETOS

Artículo 28. *La iniciativa de las leyes y decretos corresponde:*

I.- A los diputados;

II.- Al Gobernador;

(REFORMADA, P.O. 6 DE OCTUBRE DE 1997)

III.- Al Tribunal Superior en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de Justicia; así como al Tribunal de Justicia Electoral en asuntos inherentes a la materia electoral;

IV.- A los Ayuntamientos;

(REFORMADA, P.O. 17 DE OCTUBRE DE 2014)

V.- Al Instituto Estatal Electoral exclusivamente en materia electoral, y

(REFORMADA, P.O. 12 DE JUNIO DE 2015)

VI.- A los ciudadanos residentes en el Estado, a las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado en los asuntos relativos al objeto para el cual fueron constituidas y a las Instituciones de Educación Superior del Estado en los términos que establezca la Ley.

Artículo 29. *Las iniciativas de ley o decreto deberán sujetarse a los trámites siguientes:*

I.- Dictamen de Comisiones;

II.- Discusión;

III.- Votación.

(REFORMADO, P.O. 13 DE ABRIL DEL 2001)

Artículo 30. *Las comisiones de dictamen legislativo anunciarán al Ejecutivo del Estado, cuando menos con cinco días de anticipación, la fecha de la sesión cuando haya de discutirse un proyecto, a fin de que pueda enviar un representante que, sin voto tome parte en los trabajos.*

El mismo procedimiento se seguirá con:

I.- El Poder Judicial, cuando la iniciativa se refiere a asuntos relativos a la organización, funcionamiento y competencia del ramo de la Administración de Justicia; y

II.- Los ayuntamientos, cuando la Iniciativa se refiera a los asuntos de carácter municipal, en los términos de esta Constitución.

Artículo 31. *En los casos de urgencia notoria calificada por mayoría de votos, de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos.*

Artículo 32. *Desechada una iniciativa no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.*

(ADICIONADO, P.O. 20 DE OCTUBRE DE 2004)

En la reforma, derogación o abrogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 28 DE ENERO DE 2011) (F. DE E., P.O. 15 DE ABRIL DE 2011)

Artículo 33. *Las iniciativas adquirirán el carácter de ley cuando sean aprobadas por el Congreso y Promulgadas por el Ejecutivo, salvo lo previsto en el artículo 34 de esta Constitución.*

(F. DE E., P.O. 8 DE JULIO DE 2011)

Si la ley no fija el día en que deba comenzar a observarse, será obligatoria en todo el Estado tres días después de la fecha de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

(REFORMADO, P.O. 7 DE OCTUBRE DE 2011)

Artículo 34. *Si el Ejecutivo juzga conveniente hacer observaciones a un proyecto aprobado por el Congreso, podrá negarle su sanción y devolverlo con sus observaciones a este Poder dentro de los quince días siguientes a aquel en que se le haga saber, o para que tomadas en consideración, se examine y se discuta de nuevo.*

A. Se reputará aprobado por el Ejecutivo todo proyecto que no se devuelva con observaciones al Congreso dentro de los mencionados términos. Vencido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, el Ejecutivo dispondrá de diez días para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente del Congreso ordenará dentro de los quince días siguientes su publicación en el Periódico Oficial del Estado, sin que se requiera refrendo.

B. El proyecto de decreto o de ley al que se hubieren hecho observaciones, será promulgado y publicado si el Congreso en un plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a que reciba las observaciones, vuelve a aprobarlo por dos tercios del número total de sus miembros. Vencido este plazo, se tendrá por no ratificado el proyecto de que se trate.

Los proyectos de decreto o de ley que hubieren sido objetados por el Ejecutivo, conforme a esta Constitución, y que hayan sido ratificados por el Congreso en el plazo indicado en el párrafo anterior, deberán ser promulgados y publicados en un término que no exceda de cinco días, contados a partir de la fecha en que hayan sido remitidos nuevamente al Ejecutivo.

C. Los proyectos de ley y los decretos aprobados por el Congreso, se remitirán al Ejecutivo firmados por el Presidente y el Secretario del Congreso, en un plazo máximo de diez días a su aprobación. En un plazo similar, se deberán remitir a los Ayuntamientos, las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución, que haya sido aprobada por acuerdo de las dos tercias partes del número total de Diputados, para los efectos previstos en el artículo 112 de esta Constitución.

Las leyes, ordenamientos y disposiciones de observancia general que hayan sido aprobados por el Congreso del Estado y sancionadas por el Ejecutivo deberán ser promulgados y publicados en el Periódico Oficial del Estado.

D. Si los reglamentos, circulares y demás disposiciones de observancia general, no fijan el día en que deben comenzar a observarse, serán obligatorias tres días después de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

E. Las leyes que expida el Congreso del Estado, excepto las de índole tributario o fiscal, podrán ser sometidas a Referéndum, conforme lo disponga la Ley.

F. Los asuntos que sean materia de acuerdo, se sujetarán a los trámites que fije la Ley.

G. El Gobernador del Estado no podrá hacer observaciones sobre los decretos que manden abrir o cerrar sesiones del Congreso, los emitidos por éste cuando actúe en funciones de Jurado de Sentencia y las reformas constitucionales aprobadas en los términos del artículo 112 de esta Constitución.

H. El Congreso del Estado tendrá facultades plenas para expedir, reformar, adicionar o abrogar la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. Esta Ley o las reformas a la misma no podrán ser sujetas a observaciones, ni necesitarán de sanción, promulgación y publicación del Ejecutivo del Estado para tener vigencia.

(REFORMADO, P.O. 7 DE OCTUBRE DE 2011)

Artículo 35. *Cuando en esta Constitución o en la Ley, se señale que una atribución que ejerza el Congreso del Estado debe ser aprobada por mayoría calificada o por dos terceras partes de sus integrantes, se entenderá que se requieren por lo menos diecisiete votos de los Diputados.*

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, en lo que interesa, establece:

"CAPITULO II

DE LAS INICIATIVAS

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 30 DE MAYO DE 2014)

Artículo 110. Las iniciativas o proposiciones que se presenten al Congreso del Estado, podrán ser:

(REFORMADO, P.O. 14 DE OCTUBRE DE 2010)

I.- Iniciativa de Ley o de reformas a una Ley vigente;

(REFORMADO, P.O. 14 DE OCTUBRE DE 2010)

II.- Iniciativa con proyecto de decreto; y,

(REFORMADA, P.O. 30 DE MAYO DE 2014)

III.- Proposición de acuerdo económico.

Artículo 111. Son Iniciativas de ley, las que tiendan a una resolución que contemple la formación de un ordenamiento jurídico que no existía o que abrogue uno anterior.

Artículo 112. Son Iniciativas de reformas de ley, las que tiendan a introducir reformas consistentes en modificación, derogación o adición a un ordenamiento jurídico vigente.

(REFORMADO, P.O. 10 DE JULIO DE 2015)

Artículo 113. Es iniciativa con proyecto de decreto aquella que tienda a una resolución que otorgue derechos o imponga obligaciones a determinadas personas físicas o morales en mandamientos particulares y concretos.

(REFORMADO, P.O. 30 DE MAYO DE 2014)

Artículo 114.- Es proposición de acuerdo económico, la determinación que tienda a una resolución que por su naturaleza no requiera de sanción, promulgación y publicación o que fije la posición del Congreso del Estado respecto de algún hecho, acontecimiento o fenómeno social.

Artículo 115. Las Iniciativas de Leyes y Decretos corresponde:

I.- A los Diputados;

II.- Al Gobernador del Estado;

III.- Al Tribunal Superior de Justicia, en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia; así como al Tribunal de Justicia Electoral en asuntos inherentes a la materia electoral;

IV.- A los Ayuntamientos;

(REFORMADA, P.O. 25 DE NOVIEMBRE DE 2016)

V.- Al Instituto Estatal Electoral, exclusivamente en materia electoral; y,

(REFORMADA, P.O. 25 DE NOVIEMBRE DE 2016)

VI.- A los ciudadanos residentes en el Estado, a las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado en los asuntos relativos al objeto para el cual fueron constituidas y a las Instituciones de Educación Superior del Estado en los términos que establezca la Ley de la materia.

(REFORMADO, G.P. 14 DE OCTUBRE DE 2010)

Toda petición de particulares o autoridades que no tengan derecho de Iniciativa, se turnará por el Presidente del Congreso a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate, la que determinará si son de tomarse o no en consideración. En los casos que procedan, la Comisión la hará suya para presentarla como Iniciativa.

Artículo 116. Las Iniciativas de Ley o Decreto deberán sujetarse a los trámites siguientes:

I.- Dictamen de Comisiones;

II.- Discusión; y,

III.- Votación.

Artículo 117. Toda Iniciativa deberá presentarse al Presidente del Congreso por escrito y firmada, con su exposición de motivos en la cual exponga su autor o autores las consideraciones jurídicas, políticas, sociales o económicas que justifican, explican, motivan y dan procedencia a la proposición de creación, reforma, derogación o abrogación de una Ley, artículo de la misma o decreto.

(ADICIONADO, P.O. 10 DE NOVIEMBRE DE 2017)

Las iniciativas de Ley o de Decreto que sean recepcionadas por Oficialía de Partes del Congreso, en las que tenga interés el Diputado inicialista darle lectura a dicho documento ante la Sesión del Pleno, deberá así expresarlo en su escrito que por duplicado deberá presentar cuando menos con 48 horas previo a la Sesión. Lo anterior para los efectos de que sea remitida en tiempo y forma, al Director de Procesos Parlamentarios para su Registro y agenda Correspondiente.

(ADICIONADO, P.O. 9 DE ENERO DE 2015)

En cuanto a las iniciativas señaladas en el artículo 110 de esta Ley que sean presentadas ante el Pleno, y una vez agotada su lectura, los diputados podrán adherirse o sumarse a las mismas.

(ADICIONADO, P.O. 9 DE ENERO DE 2015)

Para efectos del párrafo anterior, el adherirse o sumarse a las iniciativas, sólo tendrá el efecto de coincidir con la pretensión del autor o autores de la iniciativa, la cual quedará transcrita en el Diario de los Debates.

En el caso de las iniciativas ciudadanas que no reúnan los requisitos relativos a la motivación de la iniciativa, la Comisión de Dictamen Legislativo que corresponda subsanará dicho requisito.

(REFORMADO, P.O. 3 DE JUNIO DE 2011)

Todas las iniciativas podrán ser retiradas del proceso legislativo hasta antes de que sean dictaminadas por la Comisión respectiva, mediante escrito firmado por el inicialista o quien legalmente lo represente, dirigido al Presidente del Congreso motivando la causa de su retiro.

(REFORMADO, P.O. 25 DE NOVIEMBRE DE 2016)

Artículo 118. *Todo proyecto se turnará por el Presidente del Congreso a la Comisión que corresponda según la naturaleza del asunto de que se trate.*

Si del estudio y análisis de las iniciativas dentro de las Comisiones de dictamen legislativo es necesario complementarlas o clarificarlas, bastará con que así lo manifieste su inicialista o algunos de los integrantes de la Comisión, a través de una adenda en forma escrita, hasta antes de que sean dictaminados por la Comisión respectiva.

El dictamen se presentará al Pleno del Congreso en los plazos señalados en el Artículo 124 de esta Ley, para el cumplimiento de las fracciones II y III del Artículo 29 Constitucional.

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 30 DE MAYO DE 2014)

Artículo 119. *Solo podrá dispensarse del trámite de ser turnada una iniciativa o proposición de acuerdo económico a la Comisión competente, en los asuntos que por acuerdo del Pleno del Congreso del Estado, por mayoría simple y en votación económica, se califiquen de urgente y de obvia resolución, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Local, la presente ley y su reglamento.*

(ADICIONADO, P.O. 30 DE AGOSTO DE 2013)

Además de lo señalado en el párrafo anterior, para la procedencia de la dispensa de trámite resultará necesario cuando menos la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad. Así mismo, la condición de urgencia deberá evidenciar la necesidad de omitirse los trámites parlamentarios correspondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos.

(REFORMADO [N. DE E. ADICIONADO], P.O. 2 DE SEPTIEMBRE DE 2016)

No podrá dispensarse el trámite a comisiones de ninguna cuenta pública.

(REFORMADO, P.O. 25 DE NOVIEMBRE DE 2016)

Artículo 120. *Las Comisiones de Dictamen Legislativo respectivas, anunciarán al Ejecutivo del Estado, a los Ayuntamientos y al Poder Judicial, cuando menos con cinco días de anticipación la fecha de la Sesión, a efecto de que concurran al desahogo de las sesiones si lo estiman conveniente; a presentar o hacer valer sus opiniones o alegatos, tal y como lo establece el Artículo 30 de la Constitución Local; además de que el mismo procedimiento se seguirá con el Tribunal de Justicia Electoral y el Instituto Estatal Electoral, cuando la Iniciativa se refiera a los asuntos de carácter Electoral.*

(...)

CAPITULO III**DE LOS DICTÁMENES**

Artículo 124. Las Comisiones de dictamen legislativo a las que se turnen las iniciativas, rendirán ante el Pleno del Congreso el dictamen correspondiente por escrito, en un plazo no mayor de treinta días naturales a partir de su recepción en la Comisión, salvo prórroga que apruebe el Pleno a petición de la Comisión respectiva. En ningún caso la prórroga excederá de quince días; en caso de incumplimiento se estará a lo dispuesto en la presente Ley.

(...)

CAPITULO V**DE LAS VOTACIONES**

Artículo 146. Las resoluciones del Congreso del Estado se tomarán por mayoría de votos de los Diputados.

(ADICIONADO, P.O. 2 DE MARZO DE 2018)

Para la aprobación de las minutas de reformas a la Constitución Federal, se requerirá de mayoría calificada.

Artículo 147.- La mayoría de votos puede ser simple, absoluta o calificada, entendiéndose por:

I.- Mayoría simple, la correspondiente a más de la mitad de los Diputados que asistan a la sesión;

II.- Mayoría absoluta, la correspondiente a más de la mitad de los Diputados que integran el Congreso del Estado; y,

III.- Mayoría calificada, la correspondiente a las dos terceras partes de los Diputados que integran el Congreso del Estado.

En los casos en que la Constitución Local, esta Ley, sus Reglamentos u otros ordenamientos, no definan la clase de votación para resolver un asunto de competencia del Congreso, se entenderá que deberá efectuarse por mayoría simple.

Artículo 148. Habrá tres tipos de votaciones: nominal, económica o por cédula.

Artículo 149. Se aprobará por votación nominal los dictámenes de iniciativa de Ley o decretos, en lo general, y cada libro, título, capítulo, sección o artículo, en lo particular.

Igualmente podrá sujetarse a votación nominal un acuerdo o propuesta cuando lo solicite un Diputado y sea apoyado por otros dos Diputados por lo menos; siempre y cuando sea aprobado por el Pleno del Congreso del Estado.

Artículo 150. La votación nominal se emitirá de la siguiente forma:

I.- Cada miembro del Congreso, comenzando por el lado derecho del Presidente dirá: en voz alta su nombre completo, apellido paterno o apellido paterno y materno, añadiendo la expresión "a favor", "en contra" o "me abstengo";

II.- El Secretario anotará a los Diputados que aprueben y a los que desapruében;

III.- Concluido este acto, el Secretario preguntará dos veces en voz alta si falta algún Diputado por votar y no faltando, se procederá a tomar la votación de los integrantes de la Mesa Directiva, empezando por el Prosecretario, Secretario, Vicepresidente y por último votará el Presidente, sin que se admita después voto alguno; y,

IV.- El Secretario hará enseguida el cómputo definitivo de los votos y dará a conocer al Presidente el resultado de la votación para que éste haga la declaratoria correspondiente.

(...)

CAPITULO VI**DE LOS DECRETOS**

Artículo 160. Toda resolución del Congreso del Estado tendrá el carácter de Ley o Decreto. El primer nombre corresponde a las que versen sobre materias de interés común, dentro del ámbito de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro del ámbito sean solo relativas a determinados tiempos, lugares, Entidades públicas o personas.

(...)

Artículo 162. Las iniciativas, adquirirán el carácter de Ley, cuando sean aprobadas por el Congreso del Estado y publicadas por el Ejecutivo.

De la lectura de los preceptos transcritos se advierten las directrices esenciales que norman el proceso legislativo en el Estado de Baja California, de las cuales son relevantes para la solución de este asunto, las siguientes:

- A. La presentación de iniciativas de leyes y decretos está a cargo de varios entes autorizados, entre los que están los diputados locales. **Por regla general, el trámite al que se sujetan dichas iniciativas consiste en ser dictaminadas en comisiones en primer término, para después, con base en el dictamen correspondiente, ser discutidas y votadas por el Pleno del Congreso.**
- B. Toda iniciativa deberá presentarse al Presidente del Congreso por escrito, firmada y acompañada de la exposición de motivos en la cual su autor o autores señalen las consideraciones jurídicas, políticas, sociales o económicas que justifican, explican, motivan y dan procedencia a la proposición de creación, reforma, derogación o abrogación de una ley, artículo de ésta o decreto.
- C. Todo proyecto de ley será **turnado por el Presidente del Congreso a la comisión o comisiones que correspondan según las características del asunto de que se trate.**
- D. Si del estudio y análisis de las iniciativas dentro de las comisiones de dictamen legislativo es necesario complementarlas o clarificarlas, bastará con que así lo manifieste quien la presentó o algunos de los integrantes de la comisión mediante una adenda escrita, hasta antes de que sean dictaminados por la comisión respectiva.
- E. **Las comisiones de dictamen legislativo avisarán (anunciarán) al Ejecutivo del Estado, a los Ayuntamientos y al Poder Judicial, cuando menos con cinco días de anticipación a la fecha de la sesión, a efecto de que concurran al desahogo de las sesiones a presentar sus opiniones o alegatos si lo estiman conveniente.**
- F. Las comisiones de dictamen legislativo a las que sean turnadas las iniciativas rendirán ante el Pleno del Congreso el **dictamen** correspondiente por escrito, en **un plazo no mayor de treinta días naturales a partir de su recepción en la comisión**, salvo prórroga que apruebe el Pleno a petición de la comisión respectiva. En ningún caso la prórroga excederá de quince días.
- G. En los **casos de urgencia notoria** calificada por mayoría de votos de los diputados presentes, el Congreso puede **dispensar** los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos.
- H. **Solo podrá dispensarse del trámite de ser turnada una iniciativa o proposición de acuerdo económico a la comisión competente en los asuntos que, por acuerdo del Pleno del Congreso, por mayoría simple y en votación económica, sean calificados de urgente y obvia resolución, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de la materia aplicable.**
- I. Para la procedencia de la dispensa de trámite es necesario cuando menos la existencia de **determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad.** Asimismo, la condición de urgencia deberá evidenciar la necesidad de omitir los **trámites parlamentarios correspondientes**, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos.
- J. En los casos en que sean dispensados los trámites legales para la aprobación de las leyes, **inmediatamente la iniciativa será puesta a discusión después de que su autor la haya presentado.** Hasta dos diputados en contra y dos a favor podrán hacer uso de la palabra e, inmediatamente, será sometida a votación del Pleno la propuesta. De ser aprobada se le dará el trámite correspondiente; en caso contrario, se turnará a la comisión competente.
- K. Las resoluciones del Congreso del Estado serán tomadas por mayoría de votos de los diputados. Las minutas de reformas a la Constitución local requieren de mayoría calificada. Existen tres tipos de votaciones: nominal, económica o por cédula.
- L. Serán aprobados por votación nominal los dictámenes de iniciativa de ley o decretos en lo general y cada libro, título, capítulo, sección o artículo en lo particular.

- M. En la votación nominal, cada miembro del Congreso comenzando por el lado derecho del Presidente dirá en voz alta su nombre completo, apellido paterno o apellido paterno y materno y añadirá la expresión “a favor”, “en contra” o “me abstengo”.
- N. Las votaciones serán económicas cuando se trate de aprobar el acta de sesión anterior, el orden del día, las proposiciones de acuerdo económico, la prolongación de sesiones y las resoluciones que no tengan señalada un tipo específico de votación.
- O. Las iniciativas adquirirán el carácter de ley cuando sean aprobadas por el Congreso del Estado y publicadas por el Ejecutivo.

Precisado lo anterior, es necesario referir brevemente los hechos principales del proceso legislativo combatido, los cuales son los siguientes.

1. El **tres de octubre de dos mil diecinueve**, los diputados Juan Manuel Molina García y Rosina del Villar Casas, sometieron a consideración de la Asamblea del Congreso del Estado de Baja California, la **iniciativa** con proyecto de Decreto por el que se proponía la adición del artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de ese Estado.¹⁴
2. De la copia certificada de la versión taquigráfica de la sesión ordinaria de tres de octubre de dos mil diecinueve, correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones de la Vigésima Tercera Legislatura del referido Congreso Local, se advierte que esa sesión inició a las once horas con cincuenta y cuatro minutos. Como primer acto, la Secretaría pasó lista de asistencia y certificó que al inicio de la sesión había *quórum*. Debido a que existió un receso y la sesión se reanudó a las quince horas con cuarenta y siete minutos, la Secretaría pasó lista de nueva cuenta y certificó la existencia de *quórum* para continuar.

Una vez que se reanudó la sesión, existiendo *quórum* legal, continuó la sesión en el apartado de iniciativas, durante el cual, en lo que interesa, se verificó lo siguiente:

El **diputado Juan Manuel Molina García**, en uso de la voz, **solicitó la dispensa del trámite legislativo de una iniciativa** (no precisó cuál era esa iniciativa, pues **ni siquiera la había anunciado**).

En efecto, dicho diputado solicitó la dispensa de tramites respecto de una iniciativa (que aún no especificaba cuál era) en los siguientes términos que se desprenden de la versión taquigráfica antes mencionada:

“El C. PRESIDENTE: (...) Continúa con el uso de la voz el Diputado Juan Manuel Molina García para presentar la iniciativa de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales.

EL C. DIP. JUAN MANUEL MOLINA GARCÍA. *Con su permiso Diputado Presidente. Iniciaría por solicitar la dispensa del trámite, del trámite legislativo que implica que se hubiere en su caso presentado iniciativa dictaminando, circulando en su caso, antes de Pleno, dado que la iniciativa que voy a presentar como Presidente de la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales y que también es signada por la Diputada Rosina del Villar Casas como Presidenta de la Comisión de Hacienda y Presupuesto, en este momento obedece a que recibimos en esta Legislatura un notificación del Juzgado Octavo de Distrito de la Ciudad de Ensenada, en un amparo promovido por (...) como juez del Poder Judicial del Estado, en donde existe una sentencia que obliga a este Congreso a legislar el tema “El Haber de Retiro” para jueces del Poder Judicial del Estado y que dicho requerimiento nos concede tres días contados a la recepción del referido oficio que fue en octubre primero, que conceden tres día para informar de que se hubiera acatado en definitiva la sentencia, para acatar con ese mandato federal que ya tiene antecedentes de conocimiento con este juzgado, este Congreso se pide la dispensa para estar en actitud (sic) de cumplir en tiempo con esta resolución que mandata la justicia federal.*

Entonces primero que nada pediría la solicitud de dispensa del trámite de envío a comisiones para que se presente la iniciativa de manera directa, se discuta y se vote en esta misma sesión, no solicitaría la dispensa de la lectura porque es importante el conocimiento total por parte de los legisladores del contenido de la propuesta y poder así, en su caso, someterlo a consideración, discusión y votación, es cuanto Diputado Presidente.”

¹⁴ Página 38 de la versión taquigráfica de la sesión ordinaria de tres de octubre de dos mil diecinueve, correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones de la Vigésima Tercera Legislatura del referido Congreso Local.

Ante ello, se sometió a votación económica la dispensa de trámites legislativos, la cual fue aprobada por unanimidad de los diputados presentes.

3. A continuación, el diputado Juan Manuel Molina García dio lectura a la **iniciativa** con proyecto de Decreto por el que se propuso la adición del artículo 294 a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California.
4. Hecho lo anterior, el Presidente de la mesa directiva puso a consideración la “**dispensa de trámite**”, lo que aconteció en los siguientes términos:

“El C. PRESIDENTE: Muy bien Diputado; Diputada Secretaria, vamos a poner a consideración, la dispensa de trámite, por favor tome votación económica.

LA C. SECRETARIA ESCRUTADORA: Siguiendo sus instrucciones Diputado Presidente, se somete a votación económica la dispensa del trámite presentada, los Diputados que estén a favor, sírvanse manifestarlo levantando su mano, aprobada la dispensa del trámite Diputado.

El C. PRESIDENTE: Gracias Diputada; en consecuencia...

LA C. SECRETARIA ESCRUTADORA: La dispensa de trámite ya la habíamos votado.

El C. PRESIDENTE: Bueno, otra vez porque están dormidos, en consecuencia ya que se animó el Pleno del Congreso, dele lectura, perdón se abre el debate de la iniciativa con proyecto de decreto (...)”

5. Enseguida, se sometió a votación nominal la iniciativa mencionada, la cual fue aprobada por veinticuatro votos a favor, cero en contra y cero abstenciones.
6. El **Decreto 03 por el que se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California** fue publicado en el Periódico Oficial de ese Estado el **13 (trece) de diciembre de 2019 (dos mil diecinueve)**.

De acuerdo con lo anterior, es factible advertir que, tal y como lo alega la parte actora, existieron vicios en el proceso legislativo que culminó con el **Decreto 03 por el que se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California para adicionar el artículo 294**, debido a que se dispensaron los **trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos; sin que se expusiera una justificación para ello**, en términos de lo establecido en los artículos 119 y 120 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Baja California.

En efecto, de lo expuesto en relación con el desarrollo de la sesión del Congreso del Estado de Baja California de **tres de octubre de dos mil diecinueve**, se advierte que, **con motivo de la intervención del diputado Juan Manuel Molina García**, el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso de Baja California sometió a votación económica **en dos (2) ocasiones la dispensa de trámites legislativos**:

1. **La primera ocasión** sometió a votación la dispensa de trámites legislativos de una iniciativa que **ni siquiera había sido identificada**. Por lo que aun cuando se expuso alguna razón para solicitar la dispensa (**la existencia de un requerimiento de un juez federal para el cumplimiento de una ejecutoria de amparo**); dicha razón **no puede tomarse en cuenta** debido a que **no era factible atribuirle a la iniciativa que culminó con el Decreto 03 por el que se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California para adicionar el artículo 294.**
2. En la **segunda ocasión**, el Presidente **sometió a votación la dispensa de trámites legislativos de la iniciativa que, ahora sí, ya había sido identificada y presentada por el diputado** Juan Manuel Molina García, por lo que **había certeza** de que la solicitud de dispensa de trámites legislativos correspondía a la **iniciativa** con proyecto de Decreto por el que se proponía la adición del artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de ese Estado. **No obstante, no se expuso razón alguna para justificar la dispensa de trámites legislativos de la iniciativa apuntada.**

En tal virtud, dado que **una vez que fue identificada** la iniciativa respecto a la cual el diputado Juan Manuel Molina García **solicitó la dispensa de trámites legislativos** e incluso la presentó; se sometió a votación **sin exponer justificación alguna para ello**, es factible concluir que, en efecto, **existió una violación al proceso legislativo**.

Esto último, pues, como ya se explicó en párrafos que anteceden, si bien es cierto la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California permite la dispensa de trámites legislativos, ello sólo debe acontecer de **manera excepcional, y es indispensable que concurran los siguientes requisitos**:

- i. Para la procedencia de la **dispensa de los trámites legislativos ordinarios** es necesario cuando **menos la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación** de una iniciativa de ley o decreto;
- ii. La condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, debe ser de tal magnitud que de no realizarse traería **consecuencias negativas para la sociedad**; y
- iii. La condición de **urgente y obvia resolución** debe ser aprobada por acuerdo del Pleno del Congreso, **por mayoría simple y en votación económica** de conformidad con lo dispuesto en la legislación de la materia aplicable.

Los anteriores requisitos, se desprenden de la lectura del artículo 119 Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, que establece:

“Artículo 119. Solo podrá dispensarse del trámite de ser turnada una iniciativa o proposición de acuerdo económico a la Comisión competente, en los asuntos que por acuerdo del Pleno del Congreso del Estado, por mayoría simple y en votación económica, se califiquen de urgente y de obvia resolución, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Local, la presente ley y su reglamento.

(ADICIONADO, P.O. 30 DE AGOSTO DE 2013)

Además de lo señalado en el párrafo anterior, para la procedencia de la dispensa de trámite resultará necesario cuando menos la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad. Así mismo, la condición de urgencia deberá evidenciar la necesidad de omitirse los trámites parlamentarios correspondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos.”

Conforme a lo aquí precisado, es claro que no se acredita el cumplimiento al artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Baja California debido a que una vez que fue identificada la iniciativa por parte del diputado Juan Manuel Molina García **no existió una exposición de hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación** de la iniciativa de que se habla, que justificara la dispensa de trámites legislativos.

Incluso aunque este Tribunal Pleno presumiera que el argumento que citó el diputado Juan Manuel Molina García al inicio de su intervención para solicitar la dispensa del trámite legislativo de una **de una iniciativa que ni siquiera había sido identificada**, correspondiera a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se proponía la adición del artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de ese Estado, **de cualquier manera habría que concluir que no se dio cumplimiento a la obligación derivada del artículo 119 arriba citado.**

En efecto, el diputado Juan Manuel Molina García invocó como justificación para solicitar la dispensa de trámites legislativos, esto:

“EL C. DIP. JUAN MANUEL MOLINA GARCÍA. Con su permiso Diputado Presidente. Iniciaría por solicitar la dispensa del trámite, del trámite legislativo que implica que se hubiere en su caso presentado iniciativa dictaminando, circulando en su caso, antes de Pleno, dado que la iniciativa que voy a presentar como Presidente de la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales y que también es signada por la Diputada Rosina del Villar Casas como Presidenta al Comisión de Hacienda y Presupuesto, en este momento obedece a que recibimos en esta Legislatura un notificación del Juzgado Octavo de Distrito de la Ciudad de Ensenada, en un amparo promovido por (...) como juez del Poder Judicial del Estado, en donde existe una sentencia que obliga a este Congreso a legislar el tema “El Haber de Retiro” para jueces del Poder Judicial del Estado y que dicho requerimiento nos concede tres días contados a la recepción del referido oficio que fue en octubre primero, que conceden tres días para informar de que se hubiera acatado en definitiva la sentencia, para acatar con ese mandato federal que ya tiene antecedentes de conocimiento con este juzgado, este Congreso se pide la dispensa para estar en actitud (sic) de cumplir en tiempo con esta resolución que mandata la justicia federal.

Entonces primero que nada pediría la solicitud de dispensa del trámite de envío a comisiones para que se presente la iniciativa de manera directa, se discuta y se vote en esta misma sesión, no solicitaría la dispensa de la lectura porque es importante el conocimiento total por parte de los legisladores del contenido de la propuesta y poder así, en su caso, someterlo a consideración, discusión y votación, es cuanto Diputado Presidente.”

Lo aquí transcrito permite constatar que la razón que expuso el diputado Juan Manuel Molina García para solicitar la dispensa del trámite legislativo de la iniciativa (que, se reitera, aun ni siquiera identificaba) se hizo consistir en **el requerimiento que hizo un juez de Distrito para que el Congreso de ese Estado, dentro del término de tres días, diera cumplimiento a una ejecutoria de amparo** (y legislara sobre el **haber de retiro** de los jueces que forman parte del Poder Judicial del Estado de Baja California).

Esa razón, a consideración de este Tribunal Pleno, **no puede tenerse como una justificación válida para dispensar el trámite legislativo de una iniciativa de Decreto** para reformar una ley; pues **se sustentó en una afirmación falsa**, a saber: **el breve término –tres días– que se otorgó para cumplir con una ejecutoria de amparo.**

Para poner en relieve la falsedad de esa premisa, es importante tomar en cuenta que en la propia **exposición de motivos** de la iniciativa de que se habla se estableció que, **desde el 02 de mayo de 2019**, el juez Octavo de Distrito en el Estado de Baja California requirió al Congreso de ese Estado para que, en acatamiento a un fallo de amparo, legislara sobre el *haber de retiro* de los jueces locales en esa Entidad Federativa.

Ahora bien, de la ejecutoria que obra en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, se advierte que, en efecto, al resolver el **amparo en revisión 393/2018** el Cuarto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito concedió la protección de la Justicia Federal, para los siguientes efectos:

“(…)

- 1) *Una vez que cause ejecutoria esta sentencia, el **Congreso de Baja California**, con sede en esta ciudad, ante la ausencia de regulación del **haber de retiro de los jueces locales** (omisión legislativa), deberá emitir las normas correspondientes **durante el próximo periodo ordinario de sesiones a partir de la emisión de esta ejecutoria**, en base a las consideraciones que sostuvo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 13/2018 al ser dicho asunto (similar al caso en concreto).*
- 2) *Asimismo, se ordena al **Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California**, con sede en esta ciudad, deje sin efectos los demás actos reclamados consistentes en los oficios de negativa de haber y le otorgue al quejoso un mínimo vital en lo que el Congreso cubre la citada omisión legislativa; lo anterior, para garantizar la subsistencia del amparista.*
- 3) *Una vez subsanada la omisión legislativa, el **Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California**, con sede en esta ciudad, lleve a cabo el procedimiento correspondiente y le reconozcan al impetrante del amparo el derecho a su haber del retiro, en el entendido de que dicho pago le deberá ser cubierto a partir de que fue privado de su cargo como Juez, tomando en cuenta los pagos realizados en atención al mínimo vital. (...)*

Como se ve, el Cuarto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito concedió un amparo para que, **en el periodo ordinario de sesiones siguiente a la emisión del fallo protector** (dictado el veintiocho de marzo de dos mil diecinueve), el Congreso del Estado de Baja California legislara sobre el **haber de retiro** de los jueces locales.

Aunado a lo anterior, en la propia exposición de motivos de la iniciativa en cuestión, en el punto número 4, se relató esto:

“4. - Con fecha **02 de mayo de 2019**, el Juez Octavo de Distrito del Estado de Baja California, ante la ejecutoria emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado, notificó a la XXII Legislatura del Congreso del Estado, **requiriéndole el cumplimiento inmediato a dicha ejecutoria**, otorgando, en dicho acuerdo, el término de tres días para dar cumplimiento a dicha ejecutoria, estableciendo que debía cumplirse en el último período de sesiones de la XXII Legislatura. **Transcurrido el plazo para su cumplimiento, mediante acuerdos de fechas 06 de junio, 25 de junio y 08 de julio, todos del 2019, el Juez Federal requirió a la XXII Legislatura del Congreso del Estado para que acatara el fallo que le obligaba al cumplimiento en su último periodo de sesiones, sin embargo la Legislatura XXII continuó omisa al cumplimiento exigido, siendo así que, iniciados los trabajos de esta XXIII Legislatura, se recibieron diversos requerimientos de fechas 12 y 21 de agosto de 2019, en donde el Juez Octavo de Distrito ordena el inmediato cumplimiento a la ejecutoria dictada por el Cuarto Tribunal Colegiado, últimos requerimientos que esta XXIII Legislatura ha atendido de manera oportuna, informándole que la misma se encuentra en vías de cumplimiento realizando todos y cada uno de los trámites tendientes a dar el total cumplimiento a la ejecutoria de manera responsable e informada.**”

Según se puede constatar, la exposición de motivos antes transcrita revela que, **desde el 02 de mayo de 2019**, el Juzgado Octavo de Distrito de la Ciudad de Ensenada, requirió por primera vez al Congreso de Baja California el cumplimiento de la ejecutoria de amparo que lo obligaba a legislar respecto al haber de retiro de los jueces de ese Estado y que mediante **acuerdos de 06 de junio, 25 de junio y 08 de julio, 12 y 21 de agosto, todos del 2019**, el Juez Federal volvió a requerir al Congreso del Estado para que cumpliera el fallo de amparo.

En tal virtud, si en la ejecutoria de amparo se ordenó al Congreso de Baja California que legislara sobre el **“haber de retiro”** de los jueces locales; se le facultó para que lo hiciera en el **siguiente “periodo ordinario de sesiones”** y, además, de acuerdo a lo señalado en la propia exposición de motivos al día 03 de octubre de 2019 el juez de amparo había requerido por lo menos **seis veces** al mencionado órgano legislativo para que informara sobre cumplimiento a la ejecutoria de amparo, entonces es claro que la **aparente** condición de **“urgencia” en la discusión y aprobación de la iniciativa** con proyecto de Decreto por el que se propuso la adición del artículo 294 a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California **no derivó de que la autoridad** de amparo hubiera otorgado **tres días** para informar sobre el cumplimiento al fallo protector que emitió el Cuarto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito en el amparo en revisión 393/2018 de su índice.

Es decir, es cierto que el Congreso Local en cita tenía la obligación de legislar sobre el haber de retiro de los jueces integrantes del Poder Judicial del Estado de Baja California, **pero adverso a lo que refirió el diputado Juan Manuel Molina García** al solicitar la dispensa de trámites legislativos, a dicho Congreso **no se le otorgaron sólo tres días para hacerlo**.

Tan es así, que de la propia exposición de motivos de la iniciativa se advierte que, entre el primer requerimiento para que cumpliera con la ejecutoria y el último requerimiento transcurrieron **por lo menos cinco meses**. Además, se reitera, el tribunal colegiado que concedió la protección de la Justicia Federal sólo precisó que el deber de legislar sobre el haber de retiro de los jueces locales debía cumplirse en el **siguiente “periodo ordinario de sesiones”**; **pero el tribunal de amparo no ordenó a dicho Poder Legislativo local que se soslayara o dispensara el proceso legislativo ordinario**.

En ese sentido, ya sea que el Congreso Local, **de forma justificada, o peor aún, de forma injustificada**, no haya dado cumplimiento a la sentencia de amparo en el lapso de **cinco meses** que transcurrieron entre el primer y último requerimiento que se le formuló para tal efecto; **dicho retraso** (justificado o injustificado) en el cumplimiento en el fallo de amparo **no constituye una razón de urgencia válida para dispensar los trámites legislativos de una iniciativa de ley**.

Sostener una postura contraria a la expuesta en el párrafo anterior, implicaría que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación aceptara que las **autoridades señaladas como responsables** en un juicio de amparo, pretextando el pronto cumplimiento de una ejecutoria de amparo, motu proprio (por iniciativa propia) **dejaran de aplicar normas legales, en este caso, las que prevén el trámite ordinario de una iniciativa con proyecto de Decreto**.

Además, del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes se advierte que mediante oficio de 26 de junio de 2019 el Titular de Asuntos Jurídicos de la XXII Legislatura del Estado de Baja California, con residencia en Mexicali, Baja California, informó al juez de Distrito los actos que hasta ese momento había realizado para dar cumplimiento a la ejecutoria de amparo, en términos del artículo 196 de la Ley de Amparo y **precisó que el periodo ordinario de sesiones** en el cual habrían de emitir la legislación sobre el haber de retiro de los jueces locales **comprendería del 01 de agosto al 30 de noviembre de 2019**.

De modo que al 03 de octubre de 2019 en que se presentó y aprobó la iniciativa que nos ocupa, ya habían transcurrido dos meses desde que inició el periodo ordinario de sesiones en el cual el Congreso Local debía legislar sobre el “haber de retiro de los jueces locales”.

Por ende, es incuestionable que **la autoridad de amparo otorgó el tiempo suficiente al Congreso Local para que diera cumplimiento a la ejecutoria de amparo y legislara sobre el haber de retiro de los jueces del Poder Judicial del Estado de Baja California; incluso, para que ello aconteciera sin soslayar el trámite legislativo ordinario**.

De ahí que, como se dijo antes, la **aparente** condición de **“urgencia” en la discusión y aprobación de la iniciativa** con proyecto de Decreto por el que se propuso la adición del artículo 294 a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California **no derivó de que la autoridad** de amparo hubiera otorgado **tres días** para informar sobre el cumplimiento al fallo protector que emitió el Cuarto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito en el amparo en revisión 393/2018 de su índice.

En ese sentido, si bien el artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California¹⁵ permite dispensar trámites legislativos ante una condición de **urgencia** en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, **de tal magnitud que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad**, basta atender a un argumento lógico para concluir que esa situación de “urgencia” debe ser **ajena a los actos u omisiones dolosos o negligentes de los propios legisladores**.

Dicho de otra forma, no podría válidamente calificarse como situación de “urgencia” lo que en un principio está bajo control del propio Congreso Local.

Aceptar lo contrario, **implicaría considerar que los legisladores pueden generar** –intencionalmente con sus actos u omisiones– **la situación de “urgencia”** para justificar la dispensa de trámites legislativos.

Una conclusión como esa, evidentemente, no sería acorde con el sentido más razonable de la norma contenida en el artículo 119 de la citada Ley Orgánica.

Finalmente, **tampoco se advierte que al solicitarse la dispensa de trámites legislativos se hayan expuesto las “consecuencias negativas para la sociedad”** para el caso en que no se dispensaran los trámites legislativos; de modo que la aparente justificación invocada ni siquiera puede considerarse ajustada al contenido del artículo 119 de la referida Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California.

Por tal motivo, como ya se explicó, **no estamos ante una auténtica cuestión de urgencia**, menos aún ante una de **tal magnitud que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad**, de ahí que no se acredite el cumplimiento a los artículos 30 de la Constitución Local y 119 y 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, al **no existir una justificación válida para dispensar los trámites legislativos relacionados con la adición al artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California**.

Establecida la violación al procedimiento legislativo, procede efectuar la segunda parte del análisis, la cual radica en determinar si esas violaciones son de una **intensidad relevante** que tenga como consecuencia la declaración de **invalidez** del Decreto impugnado.

Pues bien, este Tribunal Pleno arriba a la convicción de que la violación al procedimiento legislativo, consistente en la dispensa de los trámites legislativos ordinarios sin que existiera una justificación válida para ello, en el caso aquí analizado, **sí tiene un potencial invalidante**.

Lo anterior, pues el que se hayan dispensado los trámites legislativos ordinarios tuvo por consecuencia que **no se diera intervención al Poder Judicial, cuando menos con cinco días de anticipación a la fecha de la sesión, a efecto de que concurriera a presentar sus opiniones o alegatos que estimara convenientes**.

Así lo establece el artículo 30, fracción I, de la Constitución del Estado de Baja California, que dice:

“Artículo 30. Las comisiones de dictamen legislativo anunciarán al Ejecutivo del Estado, cuando menos con cinco días de anticipación, la fecha de la sesión cuando haya de discutirse un proyecto, a fin de que pueda enviar un representante que, sin voto tome parte en los trabajos.

El mismo procedimiento se seguirá con:

I.- El Poder Judicial, cuando la iniciativa se refiere a asuntos relativos a la organización, funcionamiento y competencia del ramo de la Administración de Justicia; (...)”

De acuerdo con esto, la propia Constitución local otorga facultad al Poder Judicial de intervenir formalmente en el proceso legislativo cuando la iniciativa de que se trate pueda impactar en la **organización, funcionamiento y competencia del Poder Judicial**.

Ahora bien, aun cuando la propia Constitución local precisa que la intervención que deba tener el Poder Judicial a través de su representante en la sesión en que haya de discutirse el proyecto correspondiente, es sin tener derecho a voto, lo cierto es que una interpretación teleológica de esa norma lleva a concluir que esa

¹⁵ **Artículo 119.** Solo podrá dispensarse del trámite de ser turnada una iniciativa o proposición de acuerdo económico a la Comisión competente, en los asuntos que por acuerdo del Pleno del Congreso del Estado, por mayoría simple y en votación económica, se califiquen de urgente y de obvia resolución, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Local, la presente ley y su reglamento.

Además de lo señalado en el párrafo anterior, para la **procedencia de la dispensa de trámite** resultará necesario cuando menos la existencia de determinados **hechos que generen una condición de urgencia** en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, **que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad**. Así mismo, la condición de urgencia deberá evidenciar la necesidad de omitirse los trámites parlamentarios correspondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos. No podrá dispensarse el trámite a comisiones de ninguna cuenta pública.

intervención tiene por objeto el que el Poder Judicial local, en los asuntos de su interés directo, tenga la **posibilidad de participar en el proceso legislativo con la pretensión de influir y moldear la conformación de la voluntad parlamentaria.**

Y si bien es cierto que lo que exponga el representante del Poder Judicial con motivo de su intervención en el proceso legislativo podrá ser aceptado, modificado o rechazado; ello no puede llevar a considerar, *a priori*, ni en todos los casos, que la falta de invitación oportuna al Poder Judicial local para que participe en el procedimiento legislativo sea siempre una violación intrascendente; pues como lo ha dicho este Alto Tribunal, **la observancia del artículo 30 de la Constitución del Estado de Baja California no es optativa para el Congreso de ese Estado.**¹⁶

Precisado esto, para efectos de la **calificación de la gravedad de la violación al proceso legislativo**, debe tomarse en cuenta que el **objeto de la iniciativa** versaba sobre el **haber de retiro de los jueces integrantes del Poder Judicial de Baja California.**

Sobre el **haber de retiro** de los juzgadores y las juzgadas, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha dicho que **es es un componente directo de las garantías constitucionales de la función jurisdiccional; en particular del principio de estabilidad e inamovilidad en el cargo.**

Al respecto, destaca la jurisprudencia **P./J. 44/2007**, que es de la literalidad siguiente:

“ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE PODERES JUDICIALES LOCALES. PARÁMETROS PARA RESPETARLA, Y SU INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LOS SISTEMAS DE NOMBRAMIENTO Y RATIFICACIÓN. Conforme al artículo 116, fracción III, antepenúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **los Estados gozan de autonomía para decidir sobre la integración y funcionamiento de sus Poderes Judiciales, lo que implica una amplia libertad de configuración de los sistemas de nombramiento y ratificación de los Magistrados que los integran, siempre y cuando respeten la estabilidad en el cargo y aseguren la independencia judicial, lo que puede concretarse con los parámetros siguientes: a) Que se establezca un periodo razonable para el ejercicio del cargo, tomando en cuenta un solo periodo de ejercicio o uno de primer nombramiento y posterior ratificación, que garantice la estabilidad de los juzgadores en sus cargos, el cual puede ser variable atendiendo a la realidad de cada Estado; b) Que en caso de que el periodo no sea vitalicio, al final de éste pueda otorgarse un haber de retiro determinado por los propios Congresos Locales; c) Que la valoración sobre la duración de los periodos sólo pueda ser inconstitucional cuando sea manifiestamente incompatible con el desarrollo de la actividad jurisdiccional o cuando se advierta que a través de la limitación de los periodos pretende subyugarse al Poder Judicial; y d) Que los Magistrados no sean removidos sin causa justificada.”**

Sobre ese tópico, también ha señalado que **la estabilidad y la inamovilidad son garantías de independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, porque es necesario que los titulares tengan asegurada una condición de previsibilidad en términos de su permanencia en el cargo, de modo que no exista amenaza o temor de ser separado o afectado en el ejercicio de sus funciones, de manera arbitraria, como represalia por las decisiones jurisdiccionales que deben adoptar.**

Esto último se corrobora a partir de la diversa jurisprudencia **P./J. 111/2010**, de contenido siguiente:

“MAGISTRADOS DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE JALISCO. EL ARTÍCULO 61, PÁRRAFO PENÚLTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, AL PREVER LA ENTREGA DEL HABER POR RETIRO SÓLO A AQUELLOS QUE HUBIEREN CUMPLIDO CON LA CARRERA JUDICIAL, ES INCONSTITUCIONAL. El citado precepto, **al prever la entrega del haber por retiro** a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Jalisco **que se retiren de manera forzosa o voluntaria**, únicamente a favor de los que hubiesen cumplido con la carrera judicial es inconstitucional, ya que el artículo 59 de la Constitución Política de esa entidad federativa no establece ese requisito para ser nombrado Magistrado, lo que evidencia que dicho cargo obedece a un nombramiento otorgado con base en requisitos específicos determinados por esa Constitución local, cuyos efectos son los mismos para todos aquellos que reciban el cargo. Por ende, el artículo 61, penúltimo párrafo, de la referida Constitución local es contrario a los artículos 10. y 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que tal como lo estableció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial **P./J. 44/2007** de rubro: **“ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE PODERES JUDICIALES LOCALES. PARÁMETROS PARA RESPETARLA, Y SU INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LOS SISTEMAS DE NOMBRAMIENTO Y RATIFICACIÓN.”, dentro de los parámetros relativos al aseguramiento del respeto de la estabilidad**

¹⁶ En la diversa controversia constitucional 94/2011.

en el cargo y la independencia judicial de los Magistrados de los Poderes Judiciales locales, se encuentra el referente a que en caso de que el periodo de nombramiento no sea vitalicio, al final de éste pueda otorgarse un haber por retiro, determinado por el Congreso del Estado.

Por tanto, este Alto Tribunal ha señalado que el **haber de retiro**, por ser parte de la **garantía constitucional de estabilidad e inamovilidad en el cargo**, constituye también uno de los atributos inherentes al **correcto e independiente desempeño de la función jurisdiccional**.

En ese sentido, se ha concluido que si el **haber de retiro** forma parte de las garantías de *estabilidad* y de *inamovilidad* de los juzgadores (lato sensu), entonces **también constituye una garantía a favor de la sociedad**, para que el Poder Judicial se integre con juzgadores profesionales, dedicados de forma exclusiva a su labor, despreocupados de su futuro a corto, mediano, e incluso largo plazo, y sujetos únicamente a los principios y exigencias propias de la institución judicial. En suma, la estabilidad de los titulares es indispensable para la estabilidad de la jurisdicción y **condición para la independencia y autonomía judicial**.¹⁷

Con lo anterior es factible poner en relieve que el tópico correspondiente al **haber de retiro** de los jueces locales en el Estado de Baja California **constituye un tema de gran relevancia para el Poder Judicial de ese Estado**, pues es uno de los elementos que está **directamente** relacionado con la independencia y autonomía judicial.

Y al ser así, es claro que la **injustificada dispensa de los trámites legislativos** relacionados con la adición al artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California **no puede ser considerada una violación procesal intrascendente**.

Es decir, una vez **evaluado en su integridad el procedimiento legislativo que dio origen al Decreto impugnado y el impacto que la reforma tendrá en el ámbito competencial del Poder Judicial del Estado de Baja California**; es dable concluir que la violación al proceso legislativo previamente descrita sí tiene un potencial invalidante; pues derivó en que no se respetara la facultad que la Constitución Local otorga al Poder Judicial de ese Estado para intervenir en un proceso legislativo que tenía por objeto adicionar un artículo que repercuta **directamente** en la independencia y autonomía judicial.

De ahí que, en el caso analizado **sí era relevante** que el Poder Judicial de ese Estado pudiera intervenir presentando sus opiniones o alegatos con la pretensión de influir y moldear la conformación de la voluntad parlamentaria a fin de que el producto legislativo fuera resultado de un ejercicio democrático de deliberación en el que cual, por lo menos, se escuchara al representante del Poder a quien iba dirigida la norma que se pretendía adicionar mediante la iniciativa correspondiente.

Es por estas razones que **si este Alto Tribunal, al resolver la diversa controversia constitucional 58/2013**,¹⁸ a través del cual un municipio actor alegaba violación al **artículo 30, fracción II, de la Constitución de Baja California** (que establece que se debe notificar a los municipios con cinco días de anticipación la sesión de las comisiones cuando las iniciativas a debatir versen sobre temas de su competencia), **declaró fundado ese argumento** (el cual es claramente similar al invocado por la parte actora en la Controversia Constitucional que ahora nos ocupa) y **decretó la invalidez** de diversas normas de Ley que Regula los Servicios de Control Vehicular en el Estado de Baja California, así como el artículo 118 de la Ley de Protección al Ambiente para dicha entidad federativa; **con mayor razón debe declararse fundado el argumento que en términos similares** (sustentado en la fracción I del artículo 30 de la misma Constitución Local) expone el Poder Judicial de Baja California pues, se reitera, el Decreto aquí impugnado tiene **trascendencia directa** en uno de los temas que impactan en la independencia y autonomía de ese Poder.

Sin que obste a lo anterior, el hecho de que el Congreso Local demandado alegue en su escrito de contestación que, adverso a lo afirmado por la actora, el Poder Judicial del Estado de Baja California sí tuvo intervención en el proceso legislativo que culminó con la adición del artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California. Dicha intervención, alega el Congreso local, tuvo lugar cuando le fue remitido al Presidente del Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California el oficio identificado con el número **PCG/007/2019**, recibido por el destinatario el día **06 de septiembre de 2019**, en el cual se le solicitó lo siguiente:

¹⁷ Sobre ese tema, destaca la jurisprudencia **P.J.J. 106/2000**, de rubro: **"INAMOVILIDAD JUDICIAL. NO SÓLO CONSTITUYE UN DERECHO DE SEGURIDAD O ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES QUE HAYAN SIDO RATIFICADOS EN SU CARGO SINO, PRINCIPALMENTE, UNA GARANTÍA A LA SOCIEDAD DE CONTAR CON SERVIDORES IDÓNEOS."**

¹⁸ Aprobada por **mayoría de ocho votos** de los señores Ministros Cossío Díaz en contra de los efectos relativos, Luna Ramos en contra de algunas consideraciones, **Zaldívar Lelo de Larrea** por razones distintas, **Pardo Rebolledo**, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas en contra de los efectos relativos, **Pérez Dayán** y **Presidente Aguilar Morales**, respecto del considerando octavo, relativo al análisis de los conceptos de invalidez. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Franco González Salas votaron en contra y anunciaron voto de minoría.

- Se sirviera emitir opinión, respecto a la viabilidad de la ejecución del haber de retiro para jueces, mediante un estudio actuarial o de viabilidad financiera.
- Informara datos como el número de jueces que integran el Poder Judicial en ese Estado y quiénes de ellos están sujetos al régimen de retiro por edad, quiénes al régimen de quince años de servicio, entre otros aspectos.

Sin embargo, dicha solicitud le fue realizada al Presidente del Consejo de la Judicatura Local **antes de que iniciara el proceso legislativo** que dio lugar a la adición del artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California.

En efecto, como ya se explicó previamente, el proceso legislativo **comienza a partir de que se formula una iniciativa de ley**. La presentación de iniciativas de leyes y decretos está a cargo de varios entes autorizados, entre los que están los diputados locales. Por regla general, el trámite al que se sujetan dichas iniciativas consiste en ser dictaminadas en comisiones en primer término, para después, con base en el dictamen correspondiente, ser discutidas y votadas por el Pleno del Congreso.

Lo anterior se desprende del contenido del artículo 116 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, que establece:

*“**Artículo 116.** Las Iniciativas de Ley o Decreto deberán sujetarse a los trámites siguientes:*

I.- Dictamen de Comisiones;

II.- Discusión; y,

III.- Votación.”

En ese sentido, si fue hasta el **tres de octubre de dos mil diecinueve**, que los diputados Juan Manuel Molina García y Rosina del Villar Casas, presentaron y sometieron a consideración de la Asamblea del Congreso del Estado de Baja California, la **iniciativa** con proyecto de Decreto por el que se proponía la adición del artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de ese Estado, entonces es claro que no puede considerarse que mediante oficio número **PCG/007/2019 se dio intervención en el proceso legislativo al Poder Judicial; pues ese oficio fue enviado** (por el Poder Legislativo) **y recibido** (por el Presidente del Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California) el día **06 de septiembre de 2019**, esto es, **antes de que iniciara formalmente proceso legislativo**.

Por ello, dicho oficio **PCG/007/2019 no puede sustituir la intervención** que en términos de los artículos 30 de la Constitución local y 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de ese Estado se debe dar al Poder Judicial, pues la mera lectura de estos preceptos no deja lugar a duda que **la intervención es para que el Poder Judicial se pueda pronunciar respecto a la iniciativa o proyecto de decreto, no así para que haga pronunciamientos en abstracto**.

Para corroborar este aserto, enseguida se transcriben de nueva cuenta dichos numerales.

Constitución local.

*“**Artículo 30.** Las comisiones de dictamen legislativo anunciarán al Ejecutivo del Estado, cuando menos con cinco días de anticipación, la fecha de la sesión cuando **haya de discutirse un proyecto**, a fin de que pueda enviar un representante que, sin voto tome parte en los trabajos.*

El mismo procedimiento se seguirá con:

I.- El Poder Judicial, cuando la iniciativa se refiere a asuntos relativos a la organización, funcionamiento y competencia del ramo de la Administración de Justicia; y (...).”

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California.

*“**Artículo 120.** Las Comisiones de Dictamen Legislativo respectivas, anunciarán al Ejecutivo del Estado, a los Ayuntamientos y al Poder Judicial, cuando menos con cinco días de anticipación la fecha de la Sesión, a efecto de que concurran al desahogo de las sesiones si lo estiman conveniente; **a presentar o hacer valer sus opiniones o alegatos, tal y como lo establece el Artículo 30 de la Constitución Local**; además de que el mismo procedimiento se seguirá con el Tribunal de Justicia Electoral y el Instituto Estatal Electoral, cuando la **Iniciativa** se refiera a los asuntos de carácter Electoral.”*

Como se observa, de acuerdo con los preceptos aquí transcritos, **no bastaba con solicitar al Poder Judicial cualquier opinión respecto a un tema en particular** para considerar que se satisfizo lo ordenado por las normas que regulan el proceso legislativo en el Estado de Baja California, sino que era necesario que, en primer lugar, existiera una **iniciativa concreta** sobre la cual el Poder Judicial pudiera exponer sus argumentos.

En ese sentido, dado que al Poder Judicial no se le dio intervención **durante el proceso legislativo formal** a fin de que se pronunciara sobre una **iniciativa de ley en concreto**, el argumento que hace valer el Poder Legislativo demandado **debe desestimarse**.

Lo expuesto hasta ahora en el sentido de que no se observó el contenido de los artículos 30 de la Constitución Local y 119 y 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, al no existir una justificación válida para dispensar los trámites legislativos relacionados con la adición al artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California, **se traduce en en una violación directa al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**.

El referido artículo 116, en su fracción III, dispone:

Artículo 116. *El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.*

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

III. *El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.*

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo (sic DOF 17-03-1987) el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

Bajo esa lógica, si en el caso a estudio el Poder Legislativo demandado de manera injustificada no observó el mandato contenido en el artículo 30 de la Constitución local que **ordena dar intervención en el proceso legislativo al Poder Judicial, cuando la iniciativa se refiere a asuntos relativos a la organización, funcionamiento y competencia del ramo de la Administración de Justicia**; entonces ello se traduce también en una violación al artículo 116 de la Constitución Federal, pues no es factible considerar que el Congreso local de Baja California se haya ceñido al precepto de nuestra Norma Fundamental recién transcrito que establece que los **poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos** y, además, **que la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados**.

Por último, sólo resta precisar que en el caso resulta inaplicable el precedente que deriva de la diversa controversia constitucional 94/2011. La inaplicabilidad de ese precedente para resolver este asunto radica en que **las circunstancias fácticas en ambos casos son distintas**.

Así es, en aquel caso (controversia constitucional 94/2011) se alegó que al municipio actor no se le dio intervención en el proceso legislativo en términos de lo ordenado en los artículos 30 de la Constitución Política del Estado de Baja California y 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de dicha entidad (que otorgan un derecho de participación a los Ayuntamientos), a fin de que pudiera expresar su opinión durante los trabajos legislativos en torno a iniciativas que se referían a asuntos de carácter municipal (en específico respecto a las reformas a los artículos 2, 17, 18 y 19 de la Ley para la Venta, Almacenaje y Consumo Público de Bebidas Alcohólicas del Estado de Baja California).

Sin embargo, **en dicho precedente** se evidenció que **al municipio actor sí se le dio intervención dentro del procedimiento legislativo** en los términos que señalaban tanto la Constitución como la Ley Orgánica del Poder Legislativo, ambas del Estado de Baja California.

En efecto, en tal precedente se arribó a las conclusiones siguientes:

*“Tanto el Ayuntamiento actor en su demanda como el Congreso Local en su contestación, son contestes en señalar que las Comisiones Unidas **cumplieron con la obligación de anunciar la celebración de la sesión en la que analizarían la iniciativa de reformas a la Ley de Alcoholes y su adenda**, de manera que no está controvertido el hecho de que en el procedimiento que dio origen a la emisión del Decreto 47, el derecho del Ayuntamiento de Tijuana fue respetado.*

*(...) en el presente caso no debe perderse de vista que **durante la secuela procedimental que dio origen a las reformas combatidas sí se dio intervención a los Ayuntamientos en una ocasión, como el propio actor reconoce (...)**”*

Además, en ese precedente (controversia constitucional 94/2011) se dijo que **la gravedad de violación al procedimiento legislativo se encontraba atenuada** debido a que la materia sobre la que versó la norma ahí controvertida no correspondía originalmente al ámbito competencial de los municipios, sino que se trataba de una competencia originalmente estatal y que fue delegada a los municipios.

En efecto, sobre la **atenuación de la gravedad** de la violación al proceso legislativo, en ese precedente se dijo esto:

*“Adicionalmente, para efectos de la calificación de la gravedad, debe tenerse presente que la competencia municipal en materia de alcoholes no deriva del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que se trata de una competencia originariamente estatal —en términos del artículo 117 de la carta magna—, que le fue delegada a los municipios del Estado de Baja California como lo autoriza el artículo 115, fracción III, inciso i) constitucional. **Lo anterior es relevante, pues en última instancia no se está vulnerando el ámbito competencial que la Constitución General reserva a los municipios, lo que también atenúa la gravedad** de la violación cometida.”*

Por ende, en aquél precedente se declaró infundado el argumento el que se alegaba una transgresión a los artículos 30 de la Constitución Política del Estado de Baja California y 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de dicha entidad en virtud de que **en tal caso la parte actora** en la controversia constitucional **sí había tenido intervención en el proceso legislativo** y, además, **la gravedad de la violación en todo caso debía considerarse atenuada** en atención a que la materia de la norma cuestionada no era competencia originaria del municipio actor, sino que se trataba de una materia delegada por parte del Estado a los municipios.

En cambio, como ya se ha demostrado en consideraciones previas, en el caso que aquí se analiza, **la parte actora nunca tuvo intervención dentro del procedimiento legislativo** que culminó con la adición del artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado que regula el haber de retiro de los jueces locales.

Además, en este caso la materia sobre la que versa la norma controvertida **“haber de retiro de los jueces del Poder Judicial” afecta directamente la organización, funcionamiento y competencia del Poder Judicial actor**; tan es así, que, como ya se explicó, **el haber de retiro está directamente relacionado con la independencia y autonomía de ese Poder. De ahí que no se actualice una atenuante en la gravedad de la violación procesal como la verificada en el asunto que dio lugar al precedente de que se habla.**

Adicionalmente, al resolver esa controversia constitucional 94/2011 este Tribunal Pleno fue muy claro al señalar que el pronunciamiento que ahí se efectuaba tomaba en cuenta **toda la serie de peculiaridades fácticas y normativas del caso concreto**, para llegar a la conclusión de que analizada en sus méritos, la violación en que se incurrió no trascendía —en ese caso— a la validez de la norma, pero precisó que ello **no implicaba**, en modo alguno, que **la observancia del artículo 30 de la Constitución Local sea optativa para el Congreso del Estado de Baja California.**

Por ende, se estableció que la forma en que ahí se resolvía **no significaba que la falta de invitación oportuna** a los Municipios del Estado de Baja California a participar en el procedimiento legislativo **fuera siempre una violación intrascendente.**

Por estas razones, es evidente que **el referido precedente** (controversia constitucional 94/2011) **guarda diferencias fundamentales con el caso a estudio**, que obliga a que en el presente asunto este Tribunal Pleno llegue a **una conclusión diversa en torno a la gravedad de la violación procedimental cometida.**

En cambio, se insiste, **el precedente que sí resulta aplicable** es el que se desprende de la diversa **controversia constitucional 58/2013 ya indicado**.

De este modo, en el caso analizado **sí era relevante** que el **Poder Judicial** de ese Estado de Baja California **podiera intervenir presentando sus opiniones o alegatos con la pretensión de influir y moldear la conformación de la voluntad parlamentaria a fin de que el producto legislativo fuera resultado de un ejercicio democrático de deliberación en el que cual, por lo menos, se escucha al representante del Poder –Judicial– a quien iba dirigida la norma que se pretendía adicionar mediante la iniciativa correspondiente**.

Atento lo anterior, **lo procedente es declarar la invalidez del Decreto 03 por el que se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California para crear un artículo 294 (sic), publicado en el Periódico Oficial de ese Estado el 13 (trece) de diciembre de 2019 (dos mil diecinueve)**.

De esta manera, al haber resultado fundado el concepto de invalidez relacionado con la existencia de vicios en el proceso legislativo con potencial invalidante, resulta innecesario hacer un pronunciamiento de fondo respecto a las demás alegaciones que hace valer la parte actora.

OCTAVO. Efectos. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 45¹⁹, en relación con el 73, de la Ley Reglamentaria de la materia, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, al advertirse violaciones en el procedimiento legislativo, debe declararse la inconstitucionalidad del Decreto 03 por el que se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California para crear un artículo 294 (sic), publicado en el Periódico Oficial de ese Estado el 13 (trece) de diciembre de 2019 (dos mil diecinueve). Esta declaratoria de inconstitucionalidad surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente sentencia al Poder Legislativo del Estado de Baja California.

Como consecuencia de lo anterior, **se declara la invalidez, por extensión, del Reglamento del Artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California**, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de marzo de dos mil veinte, **la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta resolución al Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California**.

Dado que el sentido en que aquí se resuelve repercute en el cumplimiento de la ejecutoria de amparo dictada en el **amparo indirecto 420/2017 del índice del Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Baja California con residencia en la Ciudad de Ensenada**, deberá notificarse a dicho órgano esta resolución.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del Decreto 03 por el que se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California para crear un artículo 294, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Baja California, conforme a lo precisado en los considerandos séptimo y octavo de esta ejecutoria.

TERCERO. Se declara la invalidez, por extensión, del Reglamento del Artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de marzo de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California, conforme a lo expuesto en el considerando octavo de esta decisión.

CUARTO. Dado que el sentido en que aquí se resuelve repercute en el cumplimiento de la ejecutoria de amparo dictada en el amparo indirecto 420/2017 del índice del Juzgado Octavo de Distrito con residencia en la Ciudad de Ensenada, deberá notificarse a dicho órgano esta resolución.

¹⁹ “**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

(...).

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada”.

“**Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia”.

QUINTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto, relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva, a la fijación de la materia de impugnación y a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat con razones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán por razones adicionales y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con precisiones, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su apartado A., denominado “Estudio de la violación al proceso legislativo”, consistente en declarar la invalidez del Decreto 03 por el que se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California para crear un 294, publicado en el Periódico Oficial de ese Estado el trece de diciembre de dos mil diecinueve. Las señoras Ministras y el señor Ministro Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Pardo Rebolledo votaron en contra. La señora Ministra Esquivel Mossa anunció un particular.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea indicó estar en contra de la propuesta, sin embargo para el efecto de llegar a una decisión en el presente asunto se sumó a la mayor minoría anunciando un voto aclaratorio.

En relación con los puntos resolutivos tercero y cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo a los efectos, consistente en: 1) Declarar la invalidez por extensión del Reglamento del artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California, 2) Las declaratorias de invalidez surtirán sus efectos, respectivamente, a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo y al Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California y 3) Dado que el sentido en que aquí se resuelve repercute en el cumplimiento de la ejecutoria de amparo dictada en el amparo indirecto 420/2017 del índice del Juzgado Octavo de Distrito con residencia en la Ciudad de Ensenada, deberá notificarse a dicho órgano esta resolución.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Firman el señor Ministro Presidente y la señora Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.**- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández.**- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina.**- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuarenta y cinco fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 35/2020, promovida por el Poder Judicial del Estado de Baja California, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del quince de noviembre de dos mil veintidós. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintisiete de marzo de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA EN LA CONTROVERSIDAD CONSTITUCIONAL 35/2020, RESUELTA EN SESIÓN PÚBLICA DE QUINCE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS.

En sesión de quince de noviembre de dos mil veintidós, este Alto Tribunal resolvió el citado asunto por mayoría de ocho votos, en el sentido de declarar la invalidez del Decreto 03 por medio del cual se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California para crear el artículo 294 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el trece de diciembre de dos mil diecinueve y, por extensión, del Reglamento del numeral en comento publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el seis de marzo de dos mil veinte.

Al respecto, el proyecto concluyó que existieron vicios en el proceso legislativo, debido a que se dispensaron los trámites reglamentarios para la aprobación de leyes y decretos, sin que se expusiera una justificación para ello, en términos de lo establecido en los artículos 119 y 120 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Baja California.

En efecto, se declaró fundado el planteamiento en el que la actora señalaba que la iniciativa que culminó con el Decreto reclamado no fue turnada a la Comisión de Dictamen Legislativo correspondiente y, además, se soslayó convocar al Poder Judicial del Estado al menos con cinco días de anticipación a la fecha de sesión en que se discutiría la iniciativa de la reforma y así pudiera participar en los trabajos legislativos, en términos del artículo 30 de la Constitución local.

Así, se consideró que si bien era cierto que tanto la Constitución local como la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California prevén la posibilidad de dispensar trámites legislativos en la aprobación de las leyes y decretos; también lo era que ello sólo estaba permitido en los casos en que existieran hechos que generaran una condición de urgencia, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad, asimismo la condición de urgencia debería evidenciar la necesidad de omitirse los trámites parlamentarios correspondientes.

En ese sentido, la mayoría del Tribunal Pleno consideró que no se acreditó en este caso la condición de urgencia en la discusión y aprobación de la iniciativa del decreto reclamado, precisando que la razón que expuso el diputado Juan Manuel Molina García para solicitar la dispensa del trámite legislativo no era suficiente.

Dicha justificación consistió en el requerimiento que hizo un Juez de Distrito para que el Congreso de ese Estado, dentro del término de tres días, diera cumplimiento a una ejecutoria de amparo, la cual tenía el efecto de que se legislara sobre el haber de retiro de los jueces que forman parte del Poder Judicial del Estado de Baja California.

Al respecto se determinó que dicha justificación se sustentó en una afirmación falsa sobre el breve término de tres días que se otorgó para cumplir con la ejecutoria de amparo, ya que la protección constitucional se concedió para el efecto de que se legislara en el siguiente periodo ordinario de sesiones.

Posteriormente, una vez establecida la violación al procedimiento legislativo se analizó si dichas violaciones eran de una intensidad relevante que generarían la invalidez del Decreto impugnado, concluyendo que sí tenía un potencial invalidante, pues generó que el Poder Judicial de ese Estado de Baja California no pudiera intervenir presentando sus opiniones o alegatos con la pretensión de influir y moldear la conformación de la voluntad parlamentaria a fin de que el producto legislativo fuera resultado de un ejercicio democrático de deliberación en el cual se escuchara por lo menos al representante del Poder Judicial a quien iba dirigida la norma que se pretendía adicionar mediante la iniciativa correspondiente.

Con base en ello, como se adelantó, se declaró la invalidez del Decreto reclamado, en atención a la violación al proceso legislativo precisada.

Sin embargo, respetuosamente, no comparto la declaración de invalidez del Decreto 03, que adicionó el artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Baja California, toda vez que este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019, ya estableció, por unanimidad de once votos, que a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no le corresponde analizar si las razones expuestas para justificar la dispensa de trámites son o no convincentes, pues ello queda en el ánimo y ámbito de la ponderación de los propios legisladores.

Aunado a la consideración referida, tal como lo he apuntado en diversa intervención, el Tribunal Pleno al fallar dicha acción fijó un criterio muy preciso para analizar la dispensa de trámites en la legislación de Baja California y se llegó a las siguientes conclusiones: conforme al artículo 31 de la Constitución Local, en los casos de urgencia notoria calificada, por mayoría de votos de los diputados presentes, el Congreso local puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos. Para la dispensa de trámites de iniciativas, debe observarse el diverso 119 de la Ley de Orgánica del Congreso de Baja California, el cual dispone que deberá calificarse el asunto como de urgente y obvia resolución por mayoría simple y en votación económica, así como motivarse la razón de la solicitud de dispensa.

Así, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se debe analizar si las razones expuestas para justificar la dispensa son o no convincentes, pues ello queda en el ámbito de la ponderación de los propios legisladores, ya que así se determinó por el Tribunal Pleno por unanimidad de once votos, tal como se ve reflejado en el engrose de la citada acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019.

Razones que, en el caso concreto, consistieron en lo que refirió la exposición de motivos, invocado en las páginas 59 y 60 del proyecto, en el sentido de que el Congreso había recibido al menos seis requerimientos de la autoridad judicial para aprobar la legislación relativa al haber de retiro de los jueces locales.

De ahí que no coincida con la conclusión de la página 64 del proyecto, en la que se determina que al no existir una justificación válida para dispensar los trámites legislativos se debe declarar la invalidez del artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California y, por otra parte, considero que debido a la dispensa de los trámites de la iniciativa, ello tiene como consecuencia necesaria prescindir de dar participación al Poder Judicial local en las comisiones legislativas, pues si no hubo un dictamen legislativo por la urgencia del asunto, mucho menos hay una sesión de comisiones en la que puedan intervenir tales representantes.

Por tanto, en congruencia con lo aprobado en la anterior acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019 del mismo Estado de Baja California, en la que el Tribunal Pleno no se ocupó de valorar la motivación de la dispensa del Decreto Reclamado, mi voto es en contra, conforme también lo hice en la sesión del diez de octubre pasado, en la que se resolvió la controversia constitucional 212/2020, promovida por el Municipio de Tecate, Estado de Baja California.

Bajo esa premisa, es mi postura que no se generó una violación en el proceso legislativo al momento en que se originó la emisión del Decreto impugnado, por lo que no comparto la invalidez decretada por la mayoría del Pleno de este Alto Tribunal.

Atentamente

Ministra **Yasmín Esquivel Mossa**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en relación con la sentencia del quince de noviembre de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 35/2020, promovida por el Poder Judicial del Estado de Baja California. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintisiete de marzo de dos mil veintitrés.- Rúbrica.